

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Petri Pollari

SUOMEN RAHAPELIMONOPOLIN EU-LAINSÄÄDÄNNÖN VASTAISUUS

Pro gradu -tutkielma

Yritysjuridiikka

Tampere 2011

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

POLLARI, PETRI: Suomen rahapelimonopolin EU-lainsäädännön vastaisuus

Pro gradu -tutkielma, 71 s.

Yritysjuridiikka

Tammikuu 2011

Tämän tutkimuksen tarkoitus on esittää, että Suomen rahapelimonopoli on EU-lainsäädännön vastainen. Tutkimuksessa selvitetään monopolin asema yhteiskunnassa ja siihen kohdistuva voimassa olevan oikeuden kanta sekä kotimaasta että EU:sta.

Lainopillinen tutkimusmenetelmä on eniten esillä tutkimuksessa, mutta merkittävä paino on myös oikeussosiologisella tutkimusmenetelmällä. Myös oikeusvertailevaa tutkimusmenetelmää on käytetty runsaasti. Lähdemateriaali koostuu sekä kotimaisesta että EU:n tasoisesta lainsäädännöstä, lainvalmisteluaineistosta ja oikeuskäytännöstä. Muu lähdemateriaali koostuu pääosin tuoreista artikkeleista, julkaisuista ja tutkimuksista, sillä aihe on hyvin ajankohtainen. Etenkin EU-lainsäädännön osalta lähdemateriaali on pyritty pitämään mahdollisimman tuoreena.

Suomen rahapelimonopolilla on yhteiskunnassa vahva asema siihen liittyvien poliittisten ja taloudellisten intressien vuoksi. Euroopan unionin lainsäädännön mukaan kilpailua rahapelialalla voidaan rajoittaa vain, mikäli rajoitukset ovat sallittuja tiettyjen kansalaisia suojaavien tavoitteiden täyttymiseksi. Näitä tavoitteita voivat olla yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden suojeleminen. Syyt eivät voi perustua taloudellisen voiton tavoitteluun, ja palveluiden vapaata tarjontaa ei saa rajoittaa enempää, kuin mikä on tarpeen.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on jättänyt syksyyn 2010 saakka lopullisen tulkinnan salituista rajoituksista kansallisille tuomioistuimille, mutta on sittemmin tuominnut Saksan ja Itävallan rahapelilainsäädännön EU-lainsäädännön vastaisiksi. Useat muut Euroopan maat ovat avanneet tai avaamassa rahapelimarkkinoitaan kilpailulle.

Suomen rahapelilainsäädäntö, yhdessä usean muun Euroopan valtion kanssa, on joutunut Euroopan komission valvontamenettelyn kohteeksi. Arpajaislain uudistamishanke on jo osittain toteutettu, jotta yksinoikeusjärjestelmää voitaisiin puolustaa Euroopassa tapahtuvan rahapelialan murroksen edessä.

Suomen rahapelimonopolin perustelut – peliongelmiin ehkäisy, rikollisuuden torjunta ja tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin – ovat vastoin todellisuutta. Yksikään näistä perusteluista ei täytä sallittujen rajoitusten määritelmää todellisuudessa. Vaihtoehtoisia järjestelmiä on olemassa.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	II
LÄHTEET.....	VII
KIRJALLISUUS.....	VII
VIRALLISLÄHTEET.....	XVII
OIKEUSTAPAUKSET.....	XX
1 JOHDANTO.....	1
1.1 AIHEEN TAUSTAA.....	1
1.2 TAVOITE JA MENETELMÄ.....	3
1.3 LÄHDEAINEISTO.....	4
1.4 RAKENNE.....	4
1.5 KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY.....	5
2 SUOMEN RAHAPELIJÄRJESTELMÄ.....	7
2.1 HISTORIAALLINEN KEHITYS.....	7
2.2 RAHAPELIT JA YHTEISKUNTA.....	8
2.3 RAHAPELIYHTEISÖT.....	9
2.3.1 Veikkaus Oy.....	9
2.3.2 RAY.....	10
2.3.3 Fintoto Oy.....	10
2.4 PAF.....	11
3 LAINSÄÄDÄNTÖ.....	14
3.1 ARPAJAISLAKI (1047/2001).....	16
3.1.1 Yleissäännökset.....	16
3.1.2 Rahapelilupia koskeva sääntely.....	17
3.1.3 Pelisäännöt ja pelaamista rajoittavat säännökset.....	19
3.1.4 Rahapeli toiminnasta saadut tuotot ja arpajaisten valvonta.....	21
3.1.5 Markkinoinnin sääntely.....	22
3.2 EU-LAINSÄÄDÄNTÖ.....	23
3.2.1 Toimivalta.....	24

3.2.2 Perussopimusten rahapelitoimintaan vaikuttavat artiklat.....	25
3.2.2.1 Palveluiden vapaa liikkuvuus.....	25
3.2.2.2 Sijoittautumisvapaus.....	26
3.2.2.3 Rajoitukset.....	27
3.2.2.4 Yksinoikeusnormit.....	28
3.2.2.5 Poikkeukset yksinoikeusnormeihin.....	29
3.2.3 Komission virallinen huomautus ja perusteltu lausunto.....	30
4 RAHAPELIJÄRJESTELMÄ MURROKSESSA.....	31
4.1 CASE UNIBET.....	33
4.1.1 Uuden arpajaislain markkinointisääntelyn arviointia tapauksen pohjalta.....	34
4.2 NETTIPOKERI.....	35
4.2.1 Euroopassa trendinä kansallistaa nettipokeri.....	36
4.2.1.1 Komission suhtautuminen nettipokerin kansallistamiseen – tapaus Ranska	37
5 RAHAPELIPOLITIIKAN SUUNTAUKSIA EUROOPASSA.....	39
5.1 NORJASSA TIUKKA LINJA.....	40
5.1.1 Tarkoitus ja järjestelmä.....	40
5.1.2 Kielteisen järjestelmän tunnuspiirteet.....	40
5.2 TANSKASSA KILPAILUA AVATTU VÄÄRIN KEINAIN.....	42
5.2.1 Järjestelmä ennen muutoksia.....	42
5.2.2 Rahapelimarkkinoiden näennäinen avaaminen	43
5.3 VAPAAN RAHAPELIPOLITIIKAN ISO-BRITANNIA.....	44
5.3.1 Toimilupajärjestelmä.....	44
5.3.2 Tuotot pelimuodoittain yksityisille toimijoille ja hyväntekeväisyyteen.....	44
5.4 RUOTSI YRITTÄÄ ESTÄÄ VÄISTÄMÄTTÖMÄN.....	45
5.4.1 Läheisin järjestelmä Suomen kanssa.....	45
5.4.2 Mihin suuntaan Ruotsi on menossa?.....	47
5.5 JÄRJESTELMIEN VERTAILUA.....	48
6 MONOPOLIN EU-LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAISUUDEN ARVIINTIA.....	53
6.1 MONOPOLIN PERUSTEET.....	53
6.2 PERUSTEIDEN KRITISOINTIA.....	54
6.2.1 Komission tulkinta Suomen rikkomuksista.....	55

6.2.2 Ongelmapelaaminen.....	58
6.2.2.1 Puutteita peliongelmiin ehkäisyssä.....	58
6.2.2.2 Apua tarjotaan pienillä resursseilla.....	59
6.2.2.3 Eniten peliongelmiä aiheuttavat raha-automaatit.....	60
6.2.2.4 Iän vaikutus ongelmapelaamiseen.....	61
6.2.2.5 Ongelmapelaaminen ja markkinointi.....	62
6.2.3 Rikollisuuden torjunta.....	63
6.2.3.1 Ulkomailla toimeenpantavat arpajaiset.....	64
6.2.4 Rahapelien tuoton käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin.....	65
7 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	67

LÄHTEET

Kirjallisuus

Huttunen, Mikko: Palvelujen vapaa liikkuvuus. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007, s. 129–159.

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. 3. uudistettu painos. Helsinki 2000.

Jääskinen, Niilo: Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki 2008.

Kortelainen, Jukka: Pajatso ja kansanterveys. Raha-automaattiyhdistys 1938–1988. Porvoo 1988.

Kuoppamäki, Petri: Euroopan unionin kilpailuoikeus. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007, s. 191–242.

Laurila, Maija: Yksinoikeudet ja kilpailu rahapelitoiminnassa – tarkasteltavana erityisesti Raha-automaattiyhdistys. Helsinki 1994.

Mähönen, Jukka: Sijoittautumisoikeus erityisesti yhtiöiden kannalta. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007, s. 161–189.

Ojala, Marjo: EU-kilpailuoikeus. Helsinki 2005.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. 2. uudistettu painos. Helsinki 2007.

Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007.

Savia, Elena: The Finnish alcohol Monopoly and the European Integration. Helsingin yliopiston kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja, 7. Helsinki 1993.

Van der Woude, Marc: Article 90: "Competing for Competence". European Law Review Competition Law Checklist 1991, s. 60-80.

Artikkelit, julkaisut ja tutkimukset

Aamulehti: Uusi arpajaislaki helpottaisi rikkomuksiin puuttumista. 22.7.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.aamulehti.fi/uutiset/urheilu/uusi-arpajaislaki-helpottaisi-rikkomuksiin-puuttumista/150273>. 28.7.2009.

Affärsvärlden: Ny lag drabbar spelbolag. 9.10.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.affarsvarlden.se/hem/nyheter/article653261.ece>. 6.1.2010.

Aho, Pauliina – Turja, Tuomo (Sosiaali- ja terveysministeriö ja Taloustutkimus): Suomalaisien rahapelaaminen 2007. Saatavilla osoitteesta http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/82EFAC39-7AEC-4EA9-A3C4-BB57D35A07B7/0/Suomalaisien_rahapelaaminen_2007_tekstiraportti5046.pdf. 13.3.2009.

Betsson: About Betsson. Saatavilla osoitteesta <http://betssonab.com/en/About-Betsson/>. 6.10.2010.

Betsson: Press releases: Betsson opens up the shop again. 22.12.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.betssonab.com/en/Investor-relations/AlertIR---Pressreleases/>. 14.1.2011.

Betsson: Tietoja yhtiöstä. Saatavilla osoitteesta <http://about.betsson.com/fi/tietoja-yhtiosta/>. 6.10.2010.

Burton, Earl. Poker News Daily: Belgium to Enact Laws Nationalizing Online Poker. 4.1.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.pokernewsdaily.com/belgium-to-enact-laws-nationalizing-online-poker-7293/>. 6.1.2010.

Carter, Stephen. eGaming Review: EC to Denmark: change your online gaming laws. 12.10.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.egrmagazine.com/news/261682/ec-to-denmark-change-your-online-gaming-laws.shtml>. 6.1.2010.

Carter, Stephen. eGaming Review: France: Ladbrokes out, Unibet in. 25.10.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.egrmagazine.com/news/598052/france-ladbrokes-out-unibet-in.shtml>. 11.1.2011.

Carter, Stephen. eGaming Review: Ladbrokes poised for new Danish casino, poker, sports betting licence. 7.8.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.egrmagazine.com/news/255487/ladbrokes-poised-for-new-danish-casino-poker-sports-betting-licence.shtml>. 10.1.2009.

Cobb, Erik – Gagneus, Peter: -A study of Expekt.com from a strategic point of view. International Management Master Thesis No 2000:12. Saatavilla osoitteesta http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/2493/1/Cobb_2000_12.pdf. 6.10.2010.

Council of the European Union: Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states. 10.12.2010. Saatavilla osoitteesta http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf. 5.1.2011.

Court of Justice of the European Union: Press release No 78/10. Saatavilla osoitteesta <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-09/cp100078en.pdf>. 5.1.2011.

Digitoday: Paf luopui kovista vahingonkorvausvaateista. 7.3.2007. Saatavilla osoitteesta <http://m.digitoday.fi/?page=showSingleNews&newsID=20075751>. 15.7.2009.

Erola, Marko. Talouselämä: RAY korotti panoksia nettipokerissa. 30.3.2009. Saatavilla osoitteesta: <http://www.talouselama.fi/uutiset/article264510.ece>. 23.8.2009.

Europa-sanasto: Vihreä kirja. Saatavilla osoitteesta http://europa.eu/scadplus/glossary/green_paper_fi.htm. 5.1.2011.

European Commission press release: On-line gambling: Commission welcomes France's decision to open its gambling market and closes infringement procedure. IP/10/1597. 24.11.2010. Saatavilla osoitteesta <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1597&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. 11.1.2011.

Euroopan komissio: Irlanti ratifioi Lissabonin sopimuksen. 3.10.2009. Saatavilla osoitteesta http://ec.europa.eu/news/eu_explained/091003_1_fi.htm. 11.8.2010.

European Gaming & Betting Association: European Commission requests the Netherlands and Greece to remove national gaming restrictions. 28.2.2008. Saatavilla osoitteesta <http://www.eu-ba.org/en/press/290>. 27.7.2009.

European Gaming & Betting Association: Online gaming and betting: Belgian draft legislation rejected by European Commission. 29.6.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.eu-ba.org/en/press/484>. 27.7.2009.

European Gaming & Betting Association: Online gaming and betting: Belgium ignores European Commission's warning. 4.12.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.euba.org/en/press/522>. 19.1.2010.

European Gaming & Betting Association: Online gaming and betting: French draft legislation fails EC law test. 8.6.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.eu-ba.org/en/press/481>. 27.7.2009.

European Gaming & Betting Association: Online gaming and betting: Polish draft legislation fails EU screening test. 16.7.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.egba.eu/en/press/547>. 4.1.2011.

European Gaming & Betting Association: Online gaming and betting: Romanian draft triggers European Commission's objections. 5.10.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.egba.eu/en/press/552>. 4.1.2011.

European Gaming & Betting Association: Suomen arpajaislakiin ehdotetut muutokset huolestuttavat Euroopan komissiota yhä enemmän. 12.2.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.egba.eu/en/press/454>. 28.7.2009.

European Gaming & Betting Association: Online gaming: Time for change in Europe. 8.9.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.egba.eu/en/press/550>. 5.1.2011.

Fintoto: Suomessa on pelattu totoa 80 vuotta. Saatavilla osoitteesta yritys.fintoto.fi/fintoto/Toto_80v.doc. 20.1.2009.

Fintoto: Tietoa yrityksestä. Saatavilla osoitteesta <http://yritys.fintoto.fi/>. 20.1.2009.

Gaming Intelligence Group: Danske Spil Partners with PartyGaming for Online Launch. 11.1.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.gamingintelligence.com/index.php/newsbites/3325-danske-spil-partners-with-partygaming-for-online-launch>. 11.1.2010.

Gaming Intelligence Group: Denmark Legalises Tournament Poker. 4.1.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.gamingintelligence.com/index.php/newsbites/3296-denmark-legalises-tournament-poker>. 11.1.2010.

Gaming Intelligence Group: EU Gaming Monopolies Offer Little Additional Protection to Problem Gamblers. 6.11.2008. Saatavilla osoitteesta http://gamingintelligencegroup.com/gig/index.php?option=com_content&task=view&id=1510&Itemid=2. 14.3.2009.

Gaming Intelligence Group: Operators & legal experts challenge French gaming law. 8.9.2010. Saatavilla osoitteesta <http://gamingintelligence.com/legal/9845-operators-a-legal-experts-challenge-french-gaming-law>. 5.10.2010.

Gaming Intelligence Group: Sweden's New Gaming Legislation Delayed?. 5.2.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.gamingintelligence.com/index.php/newsbites/3479-swedens-new-gaming-legislation-delayed>. 6.4.2010.

Haavisto, Kari: Rahapelit ja rahapeliongelmat. Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulma. 2006. Saatavilla osoitteesta www.socca.fi/rahapeliongelmat/liitteet/haavisto2006.ppt. 13.3.2009.

Helsingin Sanomat: Ennätyslottopottia pelataan huipputahtia. 17.12.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Enn%C3%A4tyslottopottia+pelataan+huipputahtia/1135262466109>. 21.12.2010.

iGaming Business: Betsson re-opens Shopsson outlet. 6.1.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.igamingbusiness.com/content/betsson-re-opens-shopsson-outlet>. 20.1.2010.

iGaming Business: Germans continue to gamble online. 24.12.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.igamingbusiness.com/content/germans-continue-gamble-online>. 19.1.2010.

Ilkas, Hannu – Aho, Pauliina: Nuorten rahapelaaminen. 12-17 -vuotiaiden nuorten rahapelaaminen ja peliongelmat – puhelinhaastattelu. Sosiaali- ja terveysministeriö. Taloustutkimus Oy 2006. Saatavilla osoitteesta http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/0DDA06D9-344C-46E5-A307-5A81842573F4/0/nuorten_rahapelaaminen_2007.pdf. 23.11.2010.

Internetcasinot.com: Mikä on palautusprosentti. Saatavilla osoitteesta <http://www.internetcasinot.com/muut-jutut/palautusprosentti/>. 15.7.2009.

Jauhiainen, Ilkka: Valtakunnansyyttäjä: Paf rikkoi lakia. Markkinointi & Mainonta 29.1.2009. Saatavilla osoitteesta http://www.marmai.fi/uutiset/article210701.ece?s=r&wtm=Markkinointi_Mainonta/-31012009. 15.7.2009.

Kampanja.net: PAF:in nettipelistä ei nostettu syytteitä. 29.1.2009. Saatavilla osoitteesta http://www.kampanja.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1147:pafin-nettipeleistae-ei-nostettu-syytteitae&catid=22:viikon-tuoreet. 15.7.2009.

Kauppalehti.fi, Napakka, pääkirjoitus: Kestääkö Veikkauksen monopoli. 13.3.2009. Saatavilla osoitteesta <http://paakirjoitus.blogit.kauppalehti.fi/2009/03/13/kestaako-veikkauksen-monopoli/>. 13.3.2009.

Klasselotteriet: Om Klasselotteriet. Saatavilla osoitteesta
<http://www.klasselotteriet.dk/Lotteri.aspx>. 7.1.2010.

Lotteriinspektionen: Spelmarknaden. 4.1.2010. Saatavilla osoitteesta
<http://www.lotteriinsp.se/sv/Lotteriinspektionen1/Spelmarknaden/>. 7.1.2010.

Lotteriinspektionen: Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2008. Diaari-
numero 08LI2820. 10.2.2009. Saatavilla osoitteesta
<http://www.lotteriinsp.se/PageFiles/6621/Utvecklingen%20p%C3%A5%20spelmarknaden%202008%20.pdf>. 7.1.2010.

Nelonen.fi: RAY tuplaa kolikkopeliensä päävoitot. 1.3.2009. Saatavilla osoitteesta
<http://www.nelonen.fi/uutiset/uutinen.asp?cat=1&d=52431>. 14.3.2009.

Pajula, Mari – Escartín, Pablo: Peluuri Vuosiraportti 2009. Saatavilla osoitteesta
http://www.peluuri.fi/data/liitteet/vuosiraportti_2009_peluuri_final.pdf. 6.4.2010.

Parker, John: Norway online gambling payments ban signed into law. eGaming Review
19.2.2010. Saatavilla osoitteesta <http://www.egrmagazine.com/news/516917/norway-online-gambling-payments-ban-signed-into-law.shtml>. 6.4.2010.

Peluuri: Etusivu. Saatavilla osoitteesta <http://peluuri.fi/>. 6.4.2010.

Peluuri: Ongelmapelaajien määrä Suomessa. 7.10.2009. Saatavilla osoitteesta
http://www.peluuri.fi/peliongelma/ongelmapelaajien_maara_suomessa/. 6.4.2010.

Pokerisivut.com: EU-vaaliehtokas Ukko Metsola Pokerisivujen haastattelussa: Monopolit
murtuvat pienin askelin. 5.6.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.pokerisivut.com/news/eu-vaaliehtokas-ukko-metsola-pokerisivujen-haastattelussa-monopolit-murtuvat-pienin-askelin.htm>. 27.7.2009.

Raha-automaattiyhdistys: Avustustoiminta. Saatavilla osoitteesta <http://www.ray.fi/avustus-toiminta/index.php>. 15.3.2009.

Raha-automaattiyhdistys: RAY-tietoa. Hyvän tahdon pelejä. Saatavilla osoitteesta <http://ray.fi/raytietoa/ray/ray.php>. 20.1.2009.

Raha-automaattiyhdistys: RAY-tietoa. Organisaatio. Saatavilla osoitteesta <http://ray.fi/ray-tietoa/ray/organisaatio.php?l1=2>. 20.1.2009.

Raha-automaattiyhdistys: RAY-tietoa. RAY pähkinänkuoressa. Saatavilla osoitteesta <http://ray.fi/raytietoa/ray/pahkinankuori.php?l1=1>. 20.1.2009.

Raha-automaattiyhdistys: Vuosi 2007. Saatavilla osoitteesta http://ray.fi/raytietoa/media-nurkka/pdf_vuosikertomus/RAY_vuosi2007_fin.pdf. 20.1.2009.

Sisäasiainministeriö: Ministeri Rajamäki: Suomalaista rahapelijärjestelmää puolustettava. 22.3.2007. Saatavilla osoitteesta <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/vwSearchView/61FEC0F18D0B21EDC22572A6003597CB>. 6.2.2009.

Sisäasiainministeriö: Suomalainen rahapeli-, bingopeli-, tavara-arpajais- ja rahankeräyspolitiikka (Rahapelifoorumin linjaukset). 14.3.2006. Saatavilla osoitteesta [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/173ad79cac801501c22571460037e7b4/\\$file/rahapelipolitiikan_linjaukset.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/173ad79cac801501c22571460037e7b4/$file/rahapelipolitiikan_linjaukset.pdf). 5.2.2009.

SOU 2006:11, Statens offentliga utredningar: Spel i en föränderlig värld. Saatavilla osoitteesta <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/56935>. 7.1.2010.

Väli-Suomen Sanomalehdet: Pankit estävät ehkä pian uhkapelien pelaamisen netissä. Sunnuntaisuomalainen 8.2.2009.

Suomen Hippos: Ravien historia. Saatavilla osoitteesta http://www.hippos.fi/hippos/raviurheilu/ravien_historia.php. 20.1.2009.

Suomen Hippos: Suomen Hippos. Saatavilla osoitteesta http://www.hippos.fi/hippos/suomen_hippos/index.php. 20.1.2009.

Suomen Hippos: Suomen Hippos-konsernin vuosikertomus 2007. Saatavilla osoitteesta http://www.hippos.fi/hippos/suomen_hippos/dokumentit/vuosikertomus2007uusi.pdf. 20.1.2009.

Svenska Spel: Vuosikertomus 2008. Saatavilla osoitteesta http://svenskaspel.se/img/omsvs/2008/svensk/pdf/svspel_ar_2008.pdf. 18.8.2009.

Svenska Spel: Vuosikertomus 2009. Saatavilla osoitteesta http://svenskaspel.se/img/omsvs/arsredovisning_2009.pdf. 6.1.2011.

Swedish Presidency of the European Union: Final political hurdle cleared – road to Lisbon open. 30.10.2009. Saatavilla osoitteesta http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/10/30/final_political_hurdle_cleared_road_to_lisbon_open. 11.8.2010.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL): Kansainvälisiä rahapelijärjestelmiä. 11.1.2008. Saatavilla osoitteesta http://info.stakes.fi/pelihaitat/FI/rahapelijaarjestelma/kansainvalisia_rahapelijaarjestelmia.htm. 7.1.2010.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL): Pohjoismaisia rahapelijärjestelmiä. 9.1.2008. Saatavilla osoitteesta http://info.stakes.fi/pelihaitat/FI/rahapelijaarjestelma/pohjoismaisia_rahapelijaarjestelmia.htm. 10.1.2009.

Unibet: Yritys. Saatavilla osoitteesta <http://unibet.fi/unibet>. 28.7.2009.

Unibet Group plc: Short facts. Saatavilla osoitteesta <http://www.unibetgroupplc.com/corporate/templates/InformationPage.aspx?id=148>. 28.7.2009.

Varvio, Saaramia: Katsaus Suomen rahapelijärjestelmään. Stakesin työpapereita 24/2007. 2007. Saatavilla osoitteesta <http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/6181D876-844E-4397-A600-DF86A6C80F1B/0/katsaussuomenrahapelijaarjestelmaan.pdf>. 15.3.2009.

Veikkaus: Historia. Veikkauksen ja pelien historiaa. Saatavilla osoitteesta <https://www.veikkaus.fi/info/yritys/historia/index.html>. 19.1.2009.

Veikkaus: Nuorisotyö. Saatavilla osoitteesta <https://www.veikkaus.fi/info/yritys/edunsaajat/nuorisoty.html>. 15.3.2009.

Veikkaus: Pelaaminen netissä. Pelien säännöt. Saatavilla osoitteesta <https://www.veikkaus.fi/info/abc/pelaaminen/saannot.html>. 15.7.2009.

Veikkaus: Rahapelijärjestelmä. Peliyhtiöt. Saatavilla osoitteesta <https://www.veikkaus.fi/info/yritys/vastuullisuus/peliyhtiot.html>. 19.1.2009.

Veikkaus: Tuenjako. Saatavilla osoitteesta https://www.veikkaus.fi/fi/sinaVoitatAina?doc=SVA_TUENJAKO_ETUSIVU_COMPILATI&i_tpl=RT_SVA_TUENJAKO&contentid=SVA_TUENJAKO_ETUSIVU&p_name=TUENJAKO. 30.11.2010.

Veikkaus: Veikkauksen vuosi 2009. Yhteiskuntavastuuraportti. Vuosikertomus. Saatavilla osoitteesta https://www.veikkaus.fi/info/yritys/pdf/vuosikertomus_2009.pdf. 17.8.2010.

Viestinnän keskusliitto: Tiedote nro 1/2005. 7.3.2005. Korkeimman oikeuden Paf-tuomio. Linjaus internetissä pelattavien rahapelien toimeenpanosta. Saatavilla osoitteesta http://www.viestinet.org/liitetiedostot/VKL/wwwSuomi/2/10/PAFtuomio_nro_1_2005.pdf. 15.7.2009.

Webb, Raymond. Online Casino News: Estonia Opening Doors To Online Casinos In 2010. 12.9.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.glowingcasino.com/news/estonia-opening-doors-to-online-casinos-in-2010/001378>. 8.10.2010.

Wood, Graham: European Commission Applies Pressure To Italy, Greece. Gambling-Compliance 24.2.2009. Saatavilla osoitteesta <http://www.gamblingcompliance.com/node/35877>. 27.7.2009.

YLE Lahti: Peliriippuvuus jopa alkoholismia vaikeampi. 25.3.2010. Saatavilla osoitteesta http://www.yle.fi/alueet/lahti/2010/03/peliriippuvuus_jopa_alkoholismia_vaikeampi_1560335.html. 6.4.2010.

YLE Uutiset: RAY:n nettipelit aukesivat. 29.11.2010. Saatavilla osoitteesta http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2010/11/rayn_nettpelit_aukesivat_2178655.html. 16.12.2010.

Ålands Penningautomatförening (Paf): Pafista. Saatavilla osoitteesta <http://secure.paf.com/Page.event?page=about.xml>. 14.7.2009.

Ålands Penningautomatförening (Paf): Yrityksestä. Saatavilla osoitteesta <http://secure.paf.com/Page.event?page=about/company.xml>. 14.7.2009.

Virallislähteet

Kansallinen lainsäädäntö ja lainvalmisteluaineisto

Ahvenanmaan itsehallintolaki 16.8.1991/1144.

Alkoholilaki 8.12.1994/1143.

Arpajaislaki 1.9.1965/491.

Arpajaislaki 23.11.2001/1047.

Asetus luvan myöntämisestä määrätynlaisten huvitilaisuuksien järjestämiseen ja eräiden automaattilaitteiden pitämiseen A 222/33.

Asetus raha-automaateista A 443/37.

Asetus vedonlyönnistä urheilukilpailussa A 443/40.

Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 197/1999.

Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp) täydentämisestä. HE 212/2008.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kilpailulaiksi. HE 88/2010.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta. HE 96/2008.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 207/2010.

Komiteanmietintö 1995:5. Rahapelitoimikunnan mietintö. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1995.

Rahapeliluvat

Fintoto. 12.4.2006, SM-2005-03567/Tu-522. Saatavilla osoitteesta [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/asearpa/home.nsf/files/Rahapelilupa%20Fintoto%202007/\\$file/Rahapelilupa%20Fintoto%202007.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/asearpa/home.nsf/files/Rahapelilupa%20Fintoto%202007/$file/Rahapelilupa%20Fintoto%202007.pdf). 25.2.2009.

RAY. 12.4.2006, SM-2005-03568/Tu-522. Saatavilla osoitteesta [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/asearpa/home.nsf/files/Rahapelilupa%20RAY%202007/\\$file/Rahapelilupa%20RAY%202007.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/asearpa/home.nsf/files/Rahapelilupa%20RAY%202007/$file/Rahapelilupa%20RAY%202007.pdf). 25.2.2009.

Veikkaus. 12.4.2006, SM-2005-03569/Tu-522. Saatavilla osoitteesta [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/asearpa/home.nsf/files/Rahapelilupa%20Veikkaus%202007/\\$file/Rahapelilupa%20Veikkaus%202007.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/asearpa/home.nsf/files/Rahapelilupa%20Veikkaus%202007/$file/Rahapelilupa%20Veikkaus%202007.pdf) ja <https://www.veikkaus.fi/info/yritys/vastuullisuus/rahapelilupa.html>. 25.2.2009

EU-lainsäädäntö

Primäärioikeus

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (Lissabonin sopimus), EUVL C 83, 30.3.2010, s. 1–388.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot, EUVL C 115, 9.5.2008, s. 1–388.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto (Nizzan sopimus), EUVL C 325, 24.12.2002, s. 33–184.

Direktiivit

Neuvoston direktiivi ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta, 64/221/ETY, EYVL L 56, 4.4.1964, s. 850–857.

Palveluista sisämarkkinoilla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36–68.

Ulkomainen lainsäädäntö

Gambling Act 2005 (c. 19). Iso-Britannia.

Lotterilag (1994:1000) 9.6.1994. Ruotsi.

Lov om lotterier 24.2.1995 No 11. Norja.

Lov om pengespill 28.8.1992 No 103. Norja.

Lov om veddemål ved totalisator 1.7.1927 No 3. Norja.

Lov om visse spil, lotterier og væddemål nr 273 af 17/04/2008. Tanska.

Regeringens proposition 2002/03:93. Vissa frågor inom spelområdet m.m. Ruotsi.

Oikeustapakset

Korkein oikeus

KKO:2005:27

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

C-36/74, B.N.O. Walrave ja L.J.N. Koch vastaan Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie ja Federación Española Ciclismo, 12.12.1974, Kok. 1974, s. 01405.

C-46/08, Carmen Media Group Ltd vastaan Land Schleswig-Holstein ja Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, 8.9.2010, Kok. 2010, s. 00000.

C-260/89, Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE ja Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou vastaan Dimotiki Etairia Pliroforissis ja Sotirios Kouvelas ja Nicolaos Avdellas ym, 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-02925.

C-13/76, Gaetano Donà vastaan Mario Mantero, 14.7.1976, Kok. 1976, s. 01333.

C-275/92, Her Majesty's Customs and Excise vastaan Gerhart Schindler ja Jörg Schindler, 24.3.1994, Kok. 1994, s. I-01039.

C-2/74, Jean Reyners vastaan Belgia, 21.6.1974, Kok. 1974, s. 00631.

C-41/90, Klaus Höfner ja Fritz Elser vastaan Macrotron GmbH, 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-01979.

C-147/86, komissio vastaan Kreikka, 15.3.1988, Kok. 1988, s. 01637.

C-159/94, komissio vastaan Ranska, 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-05815.

C-246/89, komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 4.10.1991, Kok. 1991, s. I-04585.

C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming Ltd ja Ladbrokes International Ltd. vastaan Stichting de Nationale Sporttotalisator, 3.6.2010, Kok. 2010, s. 00000.

C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP), Bwin International Ltd, aikaisemmin Baw International Ltd vastaan Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 8.9.2009, Kok. 2009, s. I-07633.

C-124/97, Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd ja Oy Transatlantic Software Ltd vastaan Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) ja Suomen valtio, 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6067.

C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova SpA vastaan Siderurgica Gabrielli SpA, 10.12.1991, Kok. 1991, s. I-05889.

C-67/98, Questore di Verona vastaan Diego Zenatti, 21.10.1998, Kok. 1999, s. I-07289.

C-64/08, Rikosoikeudenkäynti vastaan Ernst Engelmann, 9.9.2010, Kok. 2010, s. 00000.

C-243/01, Rikosoikeudenkäynti vastaan Piergiorgio Gambelli ym., 6.11.2003, Kok. 2003, s. I-13031.

13/77, SA G.B.-INNO-B.M. vastaan Association des détaillants en tabac (ATAB), 16.11.1977, Kok. 1977, s. 02115.

C-203/08, The Sporting Exchange Ltd, joka toimii nimellä Betfair vastaan Minister van Justitie, 3.6.2010, Kok. 2010, s. 00000.

C-196/87, Udo Steymann vastaan Staatssecretaris van Justitie, 5.10.1988, Kok. 1988, s. 06159.

C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL vastaan Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA vastaan Jean-Marc Bosman ym. ja Union des associations européennes de football (UEFA) vastaan Jean-Marc Bosman, 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-04921.

C-409/06, Winner Wetten GmbH vastaan Bürgermeisterin der Stadt Bergheim, 8.9.2010, Kok. 2010, s. 00000.

Yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Markus Stoß (C-316/07), Avalon Service-Online-Dienste GmbH (C-409/07) ja Olaf Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07) vastaan Wetteraukreis ja Kulpa Automaten-Service Asperg GmbH (C-358/07), SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07) ja Andreas Kunert (C-360/07) vastaan Land Baden-Württemberg, 8.9.2010, Kok. 2010, s. 00000.

Yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Rikosoikeudenkäynti vastaan Massimiliano Placanica (C-338/04), Christian Palazzese (C-359/04) ja Angelo Sorricchio (C-360/04), 6.3.2007, Kok. 2007, s. I-01891.

Yhdistetyt asiat C-447/08 ja C-448/08, rikosoikeudenkäynti vastaan Otto Sjöberg (C-447/08) ja Anders Gerdin (C-448/08), 28.8.2010, Kok. 2010, s. 8–9.

EFTA-tuomioistuin

E-1/06, EFTA vastaan Norja, 14.3.2007, Kok. 2007, s. 11.

E-3/06, Ladbrokes Ltd. vastaan Norja, 30.5.2007, Kok. 2007, s. 89.

Euroopan komissio

Euroopan yhteisöjen komission ratkaisu: BBC News 24, State aid No NN 88/98, 29.9.1999.

Komission virallinen huomautus: Urheiluedonlyöntipalveluiden tarjoamista koskeva valvontamenettely, asia 2004/4062.

Ulkomaiset oikeustapaukset

Oslon käräjäoikeuden tuomio, asia nr. 04-091873TVI-OTIR/04, 3.10.2008.

Keskustelutilaisuus

RKP:n kansalaisinfo: Pelimonopoli vai lissensijärjestelmä? -keskustelutilaisuus. 12.2.2009.

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen taustaa

Tutkimuksen aihe on valikoitunut kirjoittajan oman taustan ja mielenkiinnon perusteella. Kirjoittaja on pelannut itse rahapelejä pienestä saakka, isän opastettua pelaamisen alkuun jo ensimmäisen luokan tietämällä. Tarpeeksi pelattuaan kirjoittajalle kävi selvästi ilmi sekä kuulopuheista että alan kirjoittelusta, että ulkomaiset peliyhtiöt tarjoavat pelaajille selvästi paremmat peliehdot. Sittemmin kirjoittajan pelaaminen on siirtynyt urheiluedonlyönnistä ja raha-automaateista internetpokeriin. Viime aikoina sekin on jäänyt vähemmälle, ja pelaaminen on ollut vain satunnaista. Suomen rahapelimonopolille ei pelieuroja viimeiseen kymmeneen vuoteen ole montaa mennyt. Vaihtoehtoja pelaamiseen riittää, mutta miksi Suomen kaltaisessa avoimessa yhteiskunnassa pidetään yllä rahapelimonopolia?

Kirjoitusprosessi on alkanut alkuvuodesta 2009. Jo silloin aiheen ympärillä oli tapahtunut paljon, ja paljon oli tapahtumassa. Tähän tutkimukseen on pyritty ottamaan huomioon kaikki vuoden 2010 loppuun mennessä tutkimukseen olennaisesti vaikuttaneet tapahtumat. Kaikkea ei ole voinut kertoa ja analysoida, mutta tämä ei ole ollut tarkoituskaan. Tutkimuksen tulokseen muutokset eivät ole vaikuttaneet, analysointiin sitä vastoin ovat.

Suomessa rahapelitoiminta on järjestetty lailliseksi monopoliksi. Rahapelimonopolin kolmella rahapeliyhteisöllä Veikkauksella, Raha-automaattiyhdistyksellä (myöhemmin RAY) ja Fintotolla on vahva, historiasta periytyvä, yhteiskunnallisesti hyväksytty asema ja tuki. Monopolia tukevat niin poliitikot kuin veikkausvoittovaroista hyötyvät järjestöt. Kyseessä ovat siten suuret poliittiset ja taloudelliset intohimot. Suomalaisille on tehty selväksi sukupolvelta toiselle, että pelaamalla rahapeliyhteisöjen pelejä joko voittaa itse tai häviää rahansa hyvään tarkoitukseen. Tätä taustaa vasten on vaikea esittää kritiikkiä monopolia kohtaan tai esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja.

Jotta pelaajat saisivat parempia peliehtoja ja enemmän vaihtoehtoja, tulisi rahapelimarkkinoiden kilpailua avata. Taloustieteissä monopolien on todettu olevan toimivaa kilpailua tehotomampia, joten sekin seikka puoltaa kilpailun lisäämistä. Täydellistä kilpailutilannetta

Euroopan rahapelimarkkinoilla ei ole missään, eikä sen saavuttaminen ole lähitulevaisuudessa edes realistista. Useissa muissa Euroopan maissa edetään hitaasti, mutta varmasti, kohti vapaita rahapelimarkkinoita. Erilaisia järjestelmiä arvioitaessa olisi mahdollista oppia niistä, ja kehittää toimiva, monopolista vapaa järjestelmä. Suomi on usein seurannut Ruotsin esimerkkiä, mutta rahapelialalla Suomi on menossa naapurimaastaan poiketen entistä rajoitetumpaa järjestelmää kohti.

Niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa monopoleja on purettu useilla toimialoilla. Rahapelialaa on pidetty erityistoimialana, jota eivät koske kaikki kilpailuoikeudelliset säännökset. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen palveluiden vapaa tarjonta, sijoittautumisvapaus ja vapaa kilpailu antavat lähtökohdat rahapelimonopolin oikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnille. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut saman, myöntäen samalla, että rahapelit ovat erityisasemassa. Rajoitukset ovat sallittuja tiettyjen, kansalaisia suojaavien tavoitteiden perusteella. Näiden rajoitusten tulee kuitenkin olla oikeasuhteisia tavoitteisiin nähden.

Rajoitusten oikeasuhtaisuuden arviointi on hyvin tulkinnanvaraista ja riippuvaista siitä, kuka arvioinnin kulloinkin tekee. EU on antanut lopullisen tulkinnan mahdollisuuden kansalliselle tuomioistuimelle. Tämä siis entisestään lisää mahdollisuuksia useille eri linjauksille. Tosin syksyllä 2010 EY-tuomioistuin otti rohkeammin kantaa rahapelialan kilpailunrajoituksiin tuomitsemalla kahden eurooppalaisen rahapelimonopolin EU-lainsäädännön vastaiseksi. Tämän seurauksena muutoksia Euroopan rahapelimarkkinoilla ja -lainsäädännössä voi olla tulossa.

Euroopan unioni on viime aikoina lähtenyt haastamaan Suomen ja muiden Euroopan maiden rahapelimonopoleja luomalla painetta kansallisille rahapelimonopoleille. Komissio on antanut Suomelle useiden muiden maiden tavoin virallisen huomautuksen urheiluvendonlyöntimarkkinoiden rajoittamisesta. Tämän johdosta on toteutettu arpajaislain uudistamishanke. Ensimmäisen vaiheen muutokset ovat vahvistettu 24.6.2010 ja tulleet voimaan 1.10.2010.

Toisen vaiheen muutokset ovat vielä kesken, ja niiden on määrä tulla voimaan vuoden 2012 alusta. Merkittävimmät muutokset ovat olleet mukana ensimmäisessä vaiheessa. Muutoksilla yritetään pelkästään puolustaa rahapelimonopolia, jonka olemassaolon tarkoi-

tusta ja perustelua kyseenalaistetaan julkisessa keskustelussa. Samaan aikaan Suomen rahapelimarkkinoilla on tapahtumassa internetpelaamisesta johtuvia muutoksia. Nämä muutokset vaikuttavat olennaisesti monopolin hyväksyttävyyteen.

Valtion näkökulma on monopolin puolustaminen Euroopassa ja rahapeli-toimintaympäristössä tapahtuvasta muutoksesta huolimatta. Euroopan, puhumattakaan maailman, rahapelimarkkinoilta tulee uusia uutisia päivittäin. Aihe on kaiken kaikkiaan hyvin ajankohtainen ja mielipiteitä jakava.

1.2 Tavoite ja menetelmä

Tutkimuksessa pyritään osoittamaan, että Suomen rahapelimonopoli on EU-lainsäädännön vastainen. Lainsäädännön, ratkaisukäytännön ja muun lähdeaineiston tulkinta ja analysointi on tutkimuksen lopputuloksen kannalta olennaisinta. Tulos voi olla eri katsantokannoista riippuen erilainen. Siksi jo ennakkoon lähtökohtana on ollut monopolin vastustaminen. Tämän tutkimuksen näkökannoissa on painotettu lainvastaisuutta sekä kirjoitetun tekstin että käsiteltyjen argumenttien määrässä. Joitakin monopolin puolustajien tulkintoja on esitetty, mutta aiheen otsikon ja tutkimuksen ytimekkyyden vuoksi rajaus on pidetty melko tiukasti monopolivastaisten tulkintojen esittämisessä.

Tutkimuksessa on ensin selvitetty miten rahapelimonopoli on muodostunut ja millainen asema sillä on yhteiskunnassa. Sen jälkeen on analysoitu syitä siihen, miksi lainsäätäjät haluaa suojella monopolia. Tämän jälkeen on tehty vertailevaa tutkimusta ja analysoitu EU:n lainsäädännön ja ratkaisukäytännön osalta vallitsevaa oikeustilaa ja sen tulevaisuuden suuntaa. Lopuksi EU-oikeutta on tulkittu siten, että Suomen lainsäätäjien ja yhteiskuntaan muodostuneiden arvojen perusteita on kritisoitu.

Tutkimuksen metodi on lainopillinen, mutta ei puhtaasti. Suomen lainsäädäntö väittää rahapelimonopolin olevan EU-lainsäädännön mukainen. Arpajaislakia on tulkittu sekä yksinään että EU-lainsäädäntöön vertaillen. Myös EU-lainsäädännön periaatteet rahapelialalla on analysoitu yksityiskohtaisesti. Lainopillisen tutkimusmenetelmän ohella toinen pääasiallinen menetelmä on ollut oikeussosiologinen menetelmä. Valtavat yhteiskunnalliset ja ta-

loudelliset intressit kuuluvat aiheeseen olennaisesti. Niiden merkitys ja analysointi korostuu tutkimusotteessa läpi koko tutkimuksen.

Oikeusvertailevaa tutkimusta on tehty jo siitä syystä, että kyseessä on EU-lainsäädäntöön perustuva tutkimus. Sekä EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä että muiden maiden rahapelijärjestelmiä on verrattu Suomen rahapelimonopoliin.

1.3 Lähdeaineisto

Arpajaislaki (1047/2001), sen esityö ja arpajaislain uudistamishanke ovat olleet keskeisinä kotimaisina lainsäädännön lähdeaineistoina. Euroopan yhteisöjen perustamissopimus ja etenkin Lissabonin sopimus, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytäntö sekä Euroopan komission valvontamenettely ovat olleet luonnollisesti tärkeitä lähteitä perustellessa ja arvioitaessa kotimaisen lainsäädännön EU-oikeuden vastaisuutta.

Tämän lisäksi lähteinä on käytetty oikeuskirjallisuutta sekä rahapeliteimintää käsitteleviä teoksia, julkaisuja, tutkimuksia ja artikkeleja niin kotimaasta kuin ulkomailta. Näitä internetlähteitä on haettu sekä monopolimyönteisiltä että -vastaisilta valtioiden ja yksityisten ylläpitämillä sivustoilla. Yksinoikeusyhteisöjen ja ulkomaisten peliyhtiöiden omat verkkosivut ovat antaneet syvällisempää tietoa niiden toiminnasta. Aiheen ympärillä pyörivä keskustelu tuo lähes päivittäin uutta informaatiota. Näitä lähteitä on käytetty saamaan mahdollisimman tuoreita näkökantoja.

1.4 Rakenne

Tutkimuksen rakenne on pyritty pitämään loogisena ja eteenpäin suuntautuvana. Johdannon jälkeen luvussa 2 esitellään Suomen rahapelijärjestelmä. Luvussa käydään läpi millainen asema rahapeleillä maassamme on, sekä kuinka tämä asema on muodostunut. Siinä esitellään rahapeliyhteisöt ja lisäksi yksi siihen virallisesti kuulumaton, mutta Suomen rahapelikenttään näkyvästi vaikuttava yhdistys. Luvussa 3 käsitellään lainsäädännöllinen viitekehys. Käsitellyiksi tulevat arpajaislaki muutoksineen ja aiheeseen liittyvä EU-lainsäädäntö.

Luvussa 4 kiinnitetään huomiota rahapelimaailmassa tapahtuvaan murrokseen, joka keskittyy pääasiallisesti komission vaalimaan vapaan kilpailun periaatteeseen, tätä kautta voimistuneeseen ulkomaisten peliyhtiöiden tarjoamiin internet-palveluihin ja lainsäädännön harmaalla alueella liikkuvaan markkinointiin. Luvussa 5 esitellään ja vertaillaan eräitä eurooppalaisia rahapelijärjestelmiä, sekä niiden tavoitteita ja suuntauksia. Luvun lopuksi on esitetty taulukko näiden Euroopan maiden rahapelijärjestelmistä. Taulukosta käy ilmi järjestelmien keskeiset erot. Luku 6 on varsinainen monopolin EU-lainsäädännön mukaisuuden arviointi- ja tulkintaluku. Siinä kerrotaan monopolin ylläpitämistä haluavien perusteet ja esitetään perusteet sille, miksi rahapelimonopoli on EU-lainsäädännön vastainen. Lopuksi luvussa 7 esitetään johtopäätökset.

1.5 Käsitteiden määrittely

Arpajaiset määritellään arpajaislain 2 §:n mukaan toiminnaksi, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Tässä tutkimuksessa sanaa arpajaiset käytetään tässä samassa yleis-tarkoituksessa. Arpajaisiin kuuluvat siten kaikki arpajaislain 3 §:ssä mainitut arpajaismuodot: raha-arpajaiset, vedonlyöntipelit, veikkauspelit, raha-automaatit, kasinopelit, pelikasinotoiminta, totopelit, tavara-arpajaiset, arvauskilpailut, bingopelit ja tavaravoittoautomaatit.

Uuden arpajaislain esityötä täydentäneessä hallituksen esityksessä (HE 212/2008) haluttiin korostaa rahapelitoiminnasta erillään rahapeliä, jotta rikostunnusmerkistö saataisiin mahdollisimman tarkasti rajattua. *Rahapelitoiminnalla* tarkoitetaan laissa vain rahapelin toimeenpanoa. Kun tarkoituksena on puhua arpajaisista, joista voi voittaa rahaa, käytetään termiä *rahapeli*. Tällöin kyseessä on joku tai jotkin yksinoikeusyhteisöjen toimeenpanemista rahapeleistä eli arpajaismuotojen listan seitsemään ensimmäiseen kuuluva arpajaismuoto.¹ *Arvalla* tarkoitetaan sellaista lipukkeen, sähköisen tai muun vastaavan muodon omaavaa tositetta, josta ilmenee oikeus osallistua arpajaisiin.

Markkinoinnin termiä käytetään tutkimuksessa tarkoittamaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa². *Yksinoikeusyhteisöt*, joista voidaan käyttää myös termiä *rahapeliyhteisöt* tarkoittavat rahapeliluvan haltijoita, Veikkausta, Raha-

¹ HE 212/2008, s. 1–2. Näin myös HE 197/1999, 2.1.2. ja 3.2.2.

² HE 96/2008, s. 13.

automaattiyhdistystä ja Fintotoa. Samoista yhtiöistä tutkimuksessa käytetään nimeä *monopoliyhtiöt*.

2 SUOMEN RAHAPELIJÄRJESTELMÄ

Kolme yksinoikeusyhteisöä, Veikkaus, RAY ja Fintoto, muodostavat oikeudellisen monopolin, Suomen rahapelijärjestelmän. Nämä kolme yhteisöä ovat valikoituneet pelien tarjoajiksi historiallisen kehityksen myötä.³ Poliittiset ja taloudelliset intressit ovat vaikuttaneet järjestelmän kehitykseen aina. Suomalaisille on luotu mielikuva, että järjestelmää ei saa purkaa. Rahapelijärjestelmä ja suomalaisuus on ikään kuin kytketty yhteen mielikuvien ta-solla.

Ahvenanmaalainen Paf on varsinaiseen monopoliin kuulumaton yhdistys, mutta sille annettua erityistoimilupaa voi hyvin arvioida rahapelijärjestelmän rinnalla. Rahapelejä, niiden toimeenpanoa ja tuottojen käyttöä säännellään arpajaislaissa⁴. Arpajaislakia on uudistettu EU:n painostuksesta, joten rahapelijärjestelmä on viime aikoina ollut muutosten edessä⁵.

2.1 Historiallinen kehitys

Käytäntö ja lainsäädäntö ovat kehittyneet Suomen rahapelijärjestelmän ympärille asteittain ja jokaisen pelimuodon osalta erikseen. 1900-luvun alussa rahapelien katsottiin olleen hyvien tapojen vastaisia niin lainsäädännön kuin yleisen mielipiteen osalta. Rahapelit alkoivat kehittyä 1920-luvulla. Saksasta tuotiin tällöin ensimmäiset pajatsotyypiset raha-automaatit. Aluksi raha-automaattitoiminta oli sääntelemätöntä, joten automaatteja oli kaikkialla – jopa puiden oksilla.

Vuonna 1933 annettiin asetus⁶, joka rajoitti raha-automaattitoimintaa. Asetuksen mukaan raha-automaatteja sai pitää vain luvan perusteella sellainen yhteisö, joka harjoitti hyväntekeväisyyttä tai muuta yleishyödyllistä toimintaa. Automaattien pitopaikkoja rajoitettiin ja voittojen keräämiseen säädettiin yläraja. Nykyisen raha-automaattimonopolin ja siten

³ Varvio 2007, s. 9.

⁴ 1047/2001.

⁵ Ks. HE 96/2008, HE 212/2008 ja HE 207/2010.

⁶ Asetus luvan myöntämisestä määrätynlaisten huvitilaisuuksien järjestämiseen ja eräiden automaattilaitteiden pitämiseen (A 222/33).

RAY:n perusta on vuonna 1937 säädetty asetus⁷, jonka mukaan rahapelitoimintaa varten tuli perustaa yksinoikeusyhdistys.⁸

1920-luvulla alkoi myös laillinen raha-arpajaisten järjestäminen, kun Suomalaisen Oopperan ja Suomen Kansallisteatterin rahoitusongelmien ratkaisuksi eduskunta hyväksyi vuonna 1926 raha-arpajaisia koskeneen rikoslain kohdan muutoksen. Veikkaustoiminta alkoi puolestaan vuonna 1940 annetun asetuksen vedonlyönnistä urheilukilpailussa (443/40) myötä. Ensin toimintaa pyöritti aina vuoteen 1976 saakka yksityinen Oy Tippaustoimisto Ab, kunnes vedonlyönti- sekä raha-arpajaistoiminta ja -oikeudet siirtyivät valtion ostamalle Veikkaus Oy:lle.⁹

Tätä ennen, vuonna 1965, oli tullut voimaan ensimmäinen arpajaisia koskeva laki, arpajaislaki (491/1965). Sinänsä laki ei tuonut uutta sääntelyä alalle, mutta se kokosi hajanaisesti säädeltyä rahapelikenttää yhteen esittämällä perussäännökset eri pelitoiminnoista yhdessä laissa. Lain perusajatuksena oli, että rahapelitoimintaan vaadittiin aina viranomaisten lupa ja että ihmisten pelihalun hyväksi käyttäminen oli lähtökohtaisesti kiellettyä, ja sallittua vain tulojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyttä tai muun aatteellisen toiminnan tukemista varten.¹⁰

2.2 Rahapelit ja yhteiskunta

Arpajaisten yhteiskunnallinen hyväksyttävyys riippuu kyseisessä yhteiskunnassa vallitsevista moraalisisista arvostuksista ja historiallisista perusteista¹¹. Suomalaisia voidaan pitää rahapelikansana. 87 % 15 vuotta täyttäneistä on pelannut joskus rahapelejä, 73 % pelaa rahapelejä vuosittain, ja viikoittainkin 41 %.¹² Nämä Taloustutkimuksen sosiaali- ja terveysministeriölle kyselytutkimuksena 2007 saamat tulokset lienevät todellisuutta matalammat. Suomalaisten suosikkipeliä – lottoa – arvioidaan pelaavan 40 % suomalaisista viikoittain, ja jättipottikiirroksilla lottokupongin tekee arviolta vähintään 80 % suomalaisista¹³.

⁷ Asetus raha-automaateista (A 443/37).

⁸ Kortelainen 1988, s. 37–40 ja 43–44.

⁹ Kortelainen 1988, s. 39 ja 45.

¹⁰ Kortelainen 1988, s. 39.

¹¹ HE 197/1999, 2.2.2.

¹² Aho – Turja, s. 3–4.

¹³ HS 17.12.2010.

Asennoituminen rahapeleihin on Suomessa nykyään vapaamielistä. Esimerkiksi raha-automaattien sijoittelu on Suomen lisäksi vain Islannissa mahdollista ilman erityisen suuria rajoituksia. Muualla automaatteja ei voida sijoitella kauppoihin ja huoltoasemille, vaan valvotun ikärajan paikkoihin, kuten anniskeluravintoloihin ja valvottuihin pelipaikkoihin. Ikäraja raha-automaattien pelaamiseen ennen arpajaislain uudistusta, 15 vuotta, on ollut Euroopan alhaisin. Kasinopelien ikäraja on 18 vuotta, mutta muissa rahapeleissä ei laissa säädettyjä ikärajoja ole lainkaan.¹⁴

Rahapelaamisen historiaa ja yksinoikeusyhtiöitä on selvitetty edellä. Monopolilla on vahva tausta ja yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys. Jokainen veikkaaja tai rahapelien pelaaja on aina tiennyt mahdollisten tappioiden menevän urheilulle, tieteelle, taiteelle sekä sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Tätä mielikuvaa on vahvistettu automaattien kylkeen laite-
tuilla ”kansanterveydelle”-teksteillä ja television ja yhteistyökumppaneiden välityksellä esiin tuodulla ”suomalainen voittaa aina” -iskulauseella.¹⁵ Arpajaislain peruslinjaus noudattaakin historiallisia ja yhteiskunnallisia perinteitä – tulojen hankkiminen ihmisten pelihaluksi hyväksi käyttäen sallitaan ainoastaan rajoitetussa määrin ja yksinomaan varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyttä varten tai muun aatteellisen toiminnan tukemiseen¹⁶.

2.3 Rahapeliyhteisöt

2.3.1 Veikkaus Oy

Vuonna 1940 Suomen Valtakunnan Urheiluliitto, Työväen Urheiluliitto ja Suomen Palloliitto perustivat Oy Tippaustoimisto Ab:n, joka nykyisin tunnetaan nimellä Veikkaus¹⁷. Veikkauksen rahapelilupa (12.4.2006, SM-2005-03569/Tu-522) mahdollistaa raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien järjestämisen arpajaislain 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti. Ensimmäinen pelituote oli Vakioveikkaus, ja vuoden 2009 vuosiraportin mukaan pelejä on tarjolla nykyisin lähes 30. Peliryhmät ovat haaveilu (lotto- ja jokeripelit), harrastaminen (urheilupelit), jännitys (keno ja arvat) ja yhteisöllisyys (Veikkausbingo ja luontoarpa).¹⁸

¹⁴ Haavisto 2006, diat 4 ja 5.

¹⁵ kauppalehti.fi 13.3.2009.

¹⁶ HE 197/1999, Yleisperustelut 1. Johdanto.

¹⁷ veikkaus.fi, Historia.

¹⁸ veikkaus.fi, Vuosikertomus 2009, s. 75.

Miljoonan asiakkaan raja ylittyi vuonna 2009. Veikkaus on yksi Suomen tuottavimmista yhtiöistä – vuoden 2009 tilikauden tulos oli n. 469 miljoonaa euroa. Yhtiö pyrkii kasvuun ja kannattavuuteen kaikilla sektoreilla: visiona on olla maailman paras rahapeliyhtiö vuonna 2013.¹⁹ Veikkausvoittovaroista avustusta saavat sektorit ovat tiede, taide, liikunta ja nuorisotyö²⁰.

2.3.2 RAY

Nykyisin 98 sosiaali- ja terveysalalla toimivasta järjestöstä koostuva Raha-automaattiyhdistys perustettiin vuonna 1938. RAY on julkisoikeudellinen yhdistys, ja sen tehtävänä on hankkia pelitoiminnalla varoja vapaaehtoisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen työn tukemiseen. RAY:n pelitarjontaan kuuluvat raha-automaatit ja kasinopelit. Raha-automaatteja on kaupoissa, kioskeissa, huoltoasemilla, ravintoloissa, baareissa, hotelleissa ja kahviloissa. Näitä täydentävät RAY:n omat pelisalit: Täyspotit, Potit ja Club Ray:t.²¹

Yhdistys omistaa myös Suomen ainoan kasinon, Grand Casino Helsingin. Kasinopelejä voi pelata RAY:n järjestämänä myös ravintoloissa.²² RAY avasi oman nettikasinonsa 29.11.2010. Pelattavana on mm. nettiautomaatteja, klassisia kasinopelejä nettiversioina ja nettipokeria.²³ RAY:n pelivoitoista tukea saa noin tuhat sosiaali- ja terveysalan järjestöä²⁴.

2.3.3 Fintoto Oy

Raviurheilun ja hevoskasvatuksen keskusjärjestön Suomen Hippos Ry:n pelitoiminnan yhtiöittämisen myötä vuonna 2001 toimintansa aloitti Fintoto Oy²⁵. Yhtiö järjestää ja markkinoi toto- eli ravipelejä rahapelilupansa mukaisesti²⁶. Fintoto avustaa suomalaista raviurheilua ja hevoskasvatusta²⁷.

¹⁹ veikkaus.fi, Vuosikertomus 2009, s. 5–7.

²⁰ Ks. edunsaajista tarkemmin veikkaus.fi, Vuosikertomus 2009, s. 37–43 ja veikkaus.fi, Tuenjako.

²¹ ray.fi, Ray-tietoa, Hyvän tahdon pelejä.

²² ray.fi, Ray-tietoa, Hyvän tahdon pelejä.

²³ Ks. ray.fi ja Yle Uutiset 29.11.2010.

²⁴ Ks. edunsaajista tarkemmin ray.fi, Avustustoiminta.

²⁵ hippos.fi, Ravien historia.

²⁶ yritys.fintoto.fi, Tietoa yrityksestä.

²⁷ hippos.fi, Suomen Hippos.

2.4 Paf

Ahvenanmaalta käsin toimiva Ålands Penningautomatförening (myöhemmin Paf) on erikoisuus Suomen rahapelijärjestelmässä. Se ei kuulu varsinaiseen rahapelimonopoliin ja siten yksinoikeusyhteisöihin. Se kuitenkin vaikuttaa suuresti olemassaolollaan koko rahapelijärjestelmään, eikä useinkaan yksinoikeusyhteisöjä miellyttäen.

Paf toimii Ahvenanmaan maakuntahallituksen luvalla maakunnan sisällä, Itämeren laivoissa ja nykyisin entistä enemmän internetissä ja matkapuhelinverkossa. Lupa perustuu Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991), jonka mukaan arpajaislainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Paf on vuonna 1966 perustettu julkisoikeudellinen ja yleishyödyllinen yhdistys. Pelitarjonta vastaa kolmen eri yksinoikeusyhteisön tarjontaa. Pelitarjonta voidaan jakaa internetpeleihin ja muuhun pelitoimintaan. Paf on monopoliyhtiötä innovatiivisempi, ja se tarjoaa useampia pelejä paremmin voitonjakoehdoin.²⁸

Pafin tarjoama palautusprosentti²⁹ pelaajille on muiden internetkasinoiden tapaan noin 98 %. Veikkauksen palautusprosentit vaihtelevat peleittäin. Suurimmillaan se on pitkävedossa, noin 88 %, voittajavedossa 85 %, tulosvedossa 80 % ja vakioveikkauksessa parhaimmillaan 55 %. Suomalaisten suosikissa, lotossa, palautusprosentti on kaikkein heikoin, 40 %.³⁰ Paf tarjoaa internetiasiakkailleen useita kilpailuja ja tarjouksia. Internetpelit ovat olleet perinteisesti monopoliyhtiöiden pelitarjontaa huomattavasti edellä, sillä Pafin asiakkaat voivat pelata erilaisia taitopelejä, kasinopelejä, raha-automaatteja ja pokeria; luonnollisesti RAY:n juuri lanseeraama nettikasino tuo muutoksen kilpailutilanteeseen. Muu pelitoiminta tapahtuu laivoilla ja Maarianhaminassa sijaitsevassa Casino Pafissa.³¹

Paf ei saa harjoittaa pelitoimintaa tai markkinoida itseään Manner-Suomessa. Paf ei ole totellut tätä kieltoa, minkä vuoksi asiaa on käsitelty korkeimmassa oikeudessa. Vuonna 1996 maakuntahallitus myönsi Pafille luvan harjoittaa internetrahapelitoimintaa. Lupaa jatkettiin vuoden 2002 loppuun saakka. Aluksi toiminta oli kokeilunomaista, mutta vuonna 1999 internetpelitoiminta käynnistyi todenteolla.³²

²⁸ paf.fi, Yrityksestä.

²⁹ Palautusprosentti tarkoittaa sitä, kuinka paljon rahaa pelaajille palautuu voittona peliin käytetyistä rahoista: internetcasinot.com.

³⁰ Veikkauksen palautusprosentit, veikkaus.fi (pelikohtaisesti jokaisen pelin alla).

³¹ paf.fi, Yrityksestä.

³² KKO:2005:27.

Paf markkinoi ensimmäisen kerran pelisivustoaan valtakunnan alueella 3.3.2000, Helsingin Sanomissa. Tämän jälkeen markkinointi jatkui runsaana lehdissä, suoramarkkinointina ja tiedotustilaisuuksina. Markkinoinnin laajuuden voi päätellä kustannuksista, jotka olivat yli 10 miljoonaa markkaa. Vuoden 2001 heinäkuun lopun tilannetta tarkasteltaessa asiakaskunta muodostui pääosin suomalaisista pelaajista. Yhteensä asiakkaita oli noin 31 000, joista lähes 30 000 oli Manner-Suomesta ja vain noin 1 000 Ahvenanmaalta. Internetsivusto oli käytettävissä suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Pelaaminen edellytti rekisteröitymistä, johon vaadittiin suomalainen henkilötunnus ja pankkitili.³³

Edellä mainitut perustelut johtivat korkeimman oikeuden päätökseen, jonka mukaan Paf toimeenpani arpajaiset myös valtakunnan alueella. Sillä ei ollut merkitystä, missä serveri tai hallinnointi sijaitsee. Korkein oikeus otti kantaa myös Pafin väitteeseen Oy Veikkaus Ab:n monopoliaseman EU-oikeuden vastaisuudesta. KKO katsoi Suomen arpajaislainsäädännön olevan yhteisön oikeuden mukainen. Pafin toimitusjohtajalle, markkinointipäällikölle ja hallituksen puheenjohtajalle tuomittiin arpajaislain rikkomisesta 280–4050 euron sakot.³⁴

Tuomio ei siis ollut rangaistuksiltaan merkittävä, mutta ennakkopäätösarvo oli valtava. Pelimonopoli vahvistui, kun ulkomaisten peliyhtiöiden nettipelien mainonta todettiin lainvastaiseksi. Samoin rajua protektionalismia kuvasti sivujen suomenkieliseksi kääntämisen ja suomalaisten pankkitilien käyttämisen vaikutus laillisuuden arvioinnissa.³⁵ Sittemmin ennakkopäätösarvo on kokenut romahduksen. Paf on vähentänyt, muttei täysin lopettanut, markkinointiaan Manner-Suomessa.

Oikeuskiistoja Pafin ja Suomen valtion välillä on ollut vireillä puolin ja toisin myös korkeimman oikeuden tuomion jälkeen. Jo vuoden 2005 joulukuussa sisäministeriö teki keskusrikospoliisille uuden tutkintapyynnön Pafista. Vuonna 2007 Paf veti 100 000 euron korvausvaateensa valtiota vastaan pois. Pafin mielestä sisäministeriö oli estänyt Manner-suomalaisten asiakkaiden ottamisen nettipeleihinsä. Turun hovioikeudessa on edelleen vireillä Pafin nostama siviilikanne Suomen valtiota vastaan. Pafin mukaan sillä on oikeus harjoittaa nettipelitoimintaa valtakunnan alueella, jos se ei mainosta sitä.³⁶

³³ KKO:2005:27.

³⁴ KKO:2005:27.

³⁵ Lue lisää ennakkopäätösarvosta: Viestinnän keskusliitto: Tiedote nro 1/2005.

³⁶ Digitoday 7.3.2007.

Pahiten ennakkopäätösarvoa heikentää valtiosyyttäjä Christer Lundströmin tammikuussa 2009 tekemä syyttämättäjättämispäätös. Päätöksessä kyllä todetaan edelleen Pafin johtohenkilöiden syyllistyneen arpajaisrikokseen, mutta syyllisyyden olleen vähäistä. Lundström on syyteharkinnassaan punninnut samoja asioita kuin korkein oikeus vuoden 2005 tapauksessa. Erona aikaisempaan on, että Paf on valtiosyyttäjän mukaan antanut puutteellista tietoa maakuntahallitukselle, ja sen vuoksi pelilupa on jatkuvasti myönnetty. Pafin omassa lehdistötiedotteessa todetaan, että maakuntahallituksen kanssa on toimittu koko ajan yhteistyössä ja hyvässä hengessä³⁷.

Suurin syy syyttämättä jättämiseen on ollut EU-oikeudessa vallitseva tila. Komission epäilyt useiden maiden, myös Suomen, rahapelimonopolin EU-oikeuden vastaisuudesta ei varmasti anna syyttäjälle vahvaa perustetta asettaa syytettä. Sillä hetkellä vireillä oli myös 15 muuta asiaa, jotka koskivat internetin pelitoimintaa.³⁸ Jos syyte olisi nostettu, rahapelimonopolin perusteet ja sen EU-oikeuden mukaisuus olisi voinut joutua vakavan tarkastelun alaiseksi.

³⁷ paf.fi, Lehdistötiedote 28.1.2009.

³⁸ Jauhiainen, M&M 2009 ja kampanja.net 29.1.2009.

3 LAINSÄÄDÄNTÖ

Tutkimuksen lainsäädännöllinen viitekehys pohjautuu vuoden 2001 arpajaislakiin sekä sen hallituksen esitykseen, hallituksen esitykseen eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 197/1999). Lisäksi erityistä huomiota on kiinnitetty kaksivaiheiseen arpajaislain uudistukseen: 24.6.2010 vahvistettuun ja 1.10.2010 voimaan tulleeseen hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 96/2008) sekä käsittelyvaiheessa olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 207/2010).

Ensimmäistä vaihetta on täydennetty hallituksen esityksellä eduskunnalle arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp) täydentämisestä (HE 212/2008). Hallituksen esityksistä on varsin helposti nähtävillä uuteen arpajaislakiin tehdyt muutokset. Lainsäädäntöön voi olla tulossa muutoksia lisää lähiaikoina riippuen EU:sta, yksityisistä peliyhtiöistä ja yleisen monopoliin suhtautumisen muutoksista.

Arpajaislain uudistamishanke on ollut monivaiheinen. Jo 16.4.2004 valtioneuvosto asetti rahapelifoorumin valmistelevaan kansallisen rahapelipolitiikan linjaukset. Erityishuomio tuli kiinnittää rahapelitoiminnan kansainvälistyvään toimintaympäristöön ja sosiaalisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin. Linjaukset valmistuivat 10.3.2006 (Sisäasiainministeriön julkaisu- ja 28/2006). Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan liitettiin tavoitteet rahapeleistä aiheutuvien ongelmien ehkäisemiseksi, monopolin puolustamiseksi EU-toimintaympäristössä ja riittävien resurssien varmistamiseen laittoman pelitarjonnan torjumiseksi.³⁹

Vuoden 2007 aikana sisäasiainministeriön virkamiehet valmistelivat Rahapelifoorumin linjausten pohjalta luonnoksen hallituksen esitykseksi (SM044:00/2007). 30.11.2007 sisäasiainministeriö asetti arpajaislain uudistamishankkeen (SM064:00/2007). Hankkeessa ovat olleet mukana ohjausryhmä, joka koostuu rahapeliasioita käsittelevien ministereiden

³⁹ HE 96/2008, s. 5.

valtiosihteereistä ja erityisavustajista sekä rahapeliasioita käsittelevien ministeriöiden virkamiehistä koostuva työryhmä.⁴⁰

Hanke oli kaksivaiheinen. Ensimmäisen vaiheen tulos oli hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta (HE96/2008). Rahapelifoorumin linjaukset olivat edelleen sää-dösehdotusten taustalla. Ensimmäiseen vaiheeseen kuuluivat rahapelien markkinointi, rahapelien ikäraajat, lupaviranomaisen toimivaltuudet ja rangaistussäännökset.⁴¹ Tässä vaiheessa hallituksen esitystä täydennettiin rikosvastuiden ja -nimikkeiden osalta (HE 212/2008).

Lopulta eduskunta vahvisti lakimuutokset 24.6.2010. Muutokset tulivat pääasiallisesti voimaan 1.10.2010. Poikkeuksena on arpajaislain 14 a §:n 1 momentti, joka koskee asiamiesten vastuuta rahapelien ikärajojen valvonnassa. Tämän osalta laki tulee voimaan 1.7.2011.

Toisen vaiheen tuli olla valmis vuoden 2008 loppuun mennessä, mutta hanke on lykkäännytynyt useasti. Hallituksen esityksessä 96/2008 toisen vaiheen säädösesityksiin oli tarkoitus kuulua yksinoikeusjärjestelmän perusteet, arpajaisiin liittyvän valvonnan organisointi ja resursointi sekä sosiaalisen vastuun toteuttaminen.⁴² Hallituksen esityksessä 207/2010 nämä muodostavatkin esityksen pääasiallisen sisällön – tosin hieman eri sanoin: ”Ehdotetuilla arpajaislain muutoksilla pyritään ehkäisemään rahapelitoimintaan liittyviä rikoksia ja sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä varmistamaan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset. Ehdotetut muutokset koskevat rahapelijärjestelmää, rahapelien jaottelua ja rahapelitoiminnan ohjausta”.⁴³ Vuoden 2010 päättyessä uudistukset ovat valiokuntakäsittelyvaiheessa. Tämän vaiheen muutosten on määrä tulla voimaan rahapeliyhteisöjen nykyisen toimikauden päättyessä 1.1.2012.

⁴⁰ HE 96/2008, s. 5.

⁴¹ HE 96/2008, s. 5.

⁴² HE 96/2008, s. 5.

⁴³ HE 207/2010, s. 1.

3.1 Arpajaislaki (1047/2001)

3.1.1 Yleissäännökset

Arpajaislain 1 luvussa määritellään käsitteitä. Näistä tärkeimmät ovat tutkimuksessa käsitelty luvussa 1.5. 1 §:ssä määritetään lain soveltamisala. Pykälään on lisätty lain tarkoitus, joka on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. 2 §:n mukaan arpajaislain säännöksiä sovelletaan myös ulkomailla toimeenpantaviin arpajaisiin, jos arpoja myydään tai levitetään Suomessa sekä Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpantaviin arpajaisiin, jos arpoja myydään tai levitetään muualla Suomessa.

Luvussa 2 ovat arpajaisia koskevat yleiset säännökset, jotka koskevat arpajaisten toimeenpanoa ja siihen vaadittavaa lupaa. Arpajaislain lähtökohtana on, että arpajaiset saa toimeenpanna vain laissa säädetyin edellytyksin. Nämä edellytykset ovat puolestaan tiukoja ja ne ovat esitetty laissa tyhjentävästi.⁴⁴ Lain 62 pykälässä on lisäksi kielletty arpajaisten toimeenpano muilla kuin laissa säädetyillä tavoilla.

5 §:n mukaan arpajaiset voi toimeenpanna vain sellainen kotimainen rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu vastaava yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. 6 §:ssä tarkennetaan, että arpajaisten toimeenpanoon tarvitaan viranomaisen myöntämä lupa, jollei ole kyse arpajaislain 27 §:n tarkoittamista pien- tai miniatyyriarpajaisista. 7 §:ssä täydennetään 5 §:ää säätämällä luvan antamisen yleisistä edellytyksistä: 1) yleishyödyllinen tarkoitus 2) arpajaisten toimeenpano ei saa olla yleisen edun kannalta ilmeisen epätarkoituksenmukaista 3) lupaviranomaisella ei ole perusteltua syytä epäillä hakijan toimivan arpajaistoiminnasta annettujen säännösten ja määräysten vastaisesti.

⁴⁴ HE 197/1999, Yleisperustelut 1. Johdanto.

3.1.2 Rahapelilupia koskeva sääntely

Koska tutkimus keskittyy nimenomaan rahapelimonopoliin ja siten rahapeleihin, ovat rahapelitoimintaa säätelevät luvun 3 säännökset erityisen tärkeässä asemassa. 11 §:n 1 momentissa mainitaan rahapeliluvan oikeudelliset perusteet. Nämä ovat samat kuin monopolin perusteiden kohdalla mainitut rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten sekä rikosten estäminen ja pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentäminen. Saman pykälän 2 momentissa säädetään rahapeliluvan nojalla toimeenpantavista rahapeleistä. Tämän momentin nojalla muodostuu työnjako kolmen eri rahapelitoiminnan ja siten käytännössä myös varsinaisesta maininnasta huolimatta kolmen eri yhteisön kesken⁴⁵:

1. raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpaneminen Veikkaus Oy:lle,
2. raha-automaattien käytettävänä pitäminen, kasinopelien toimeenpaneminen ja pelikasinotoiminta Raylle ja
3. totopelien toimeenpaneminen Fintoto Oy:lle.

3 momentissa vahvistetaan yksinoikeus näille kolmelle eri toiminnalle ja siten myös käytännössä näille kolmelle yhteisölle säätämällä, että lupia vahvistetaan vain yksi kerrallaan kutakin toimintaa kohti. 4 momentin mukaan luvan myöntää valtioneuvosto kirjallisen haun perusteella enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Arpajaislain uudistamishankkeen toiseen vaiheeseen kuuluu siirtyminen muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteiseen yksinoikeusjärjestelmään. Niinpä pykälässä 11 tultaisiin nimeämään laintasolla nykyiset rahapeliyhteisöt toimialueineen.⁴⁶

12 §:ssä annetaan vielä varmistava oikeutus yksinoikeusyhteisöille toteamalla, että "rahapelilupa voidaan antaa 7 §:ssä säädetyillä edellytyksillä rahapelitoiminnan harjoittamista

⁴⁵ Ks. kuitenkin HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 3 luku 11 § 2 momentti.

⁴⁶ HE 207/2010, s. 16.

varten perustetulle yhteisölle”. Tällaista yhteisöä kutsutaan nimellä rahapeliyhteisö. Jotta muu arpajaistoiminta ja erityisluonteinen rahapelitoiminta saataisiin erotettua, ei rahapeliyhteisö saa harjoittaa muuta arpajaistoimintaa.

Pykälää 12 ollaan muuttamassa vastaamaan lakisääteiseen monopoliin siirtymistä. Siinä todettaisiin Veikkaus Oy:n järjestysmuoto ja tarkoitus. Pykälässä 13 todettaisiin vastaava Raha-automaattiyhdistyksen ja 13 a §:ssä Fintoton osalta. Laissa ilmaistava tarkoitus olisi kerätä varoja siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään. Jokaisen rahapeliyhteisön osalta avustusta saavat sektorit kirjattaisiin erikseen vastaamaan 17 §:ää.⁴⁷

Rahapeliyhteisön toimintaa säädellään rahapeliluvalla. Arpajaislain 13 §:ssä säädetään niistä ehdoista, jotka tulee liittää rahapelilupaan. Pykälän sisältö ei siten suoraan koske rahapeliyhteisöjä, vaan välillisesti rahapeliluvan kautta⁴⁸. Sen tarkemmin erittelemättä pykälän sisältöä todettakoon, että näillä ehdoilla on tarkoitus varmistaa rahapeliyhteisöjen keskittyminen niille kuuluviin tehtäviin ja voittojen ohjautuminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin muun muassa kieltämällä osingon jakaminen osakkeenomistajille⁴⁹.

13 §:n 3 momentti on huomionarvoinen. Säännökset koskevat RAY:n järjestämien pelien laatua ja laajuutta. Raha-automaattiyhdistyksen lupaan on sisällytettävä säännökset raha-automaattien ja kasinopelien enimmäismääristä. Pelikasinoiden osalta luvassa tulee säännellä niiden lukumääristä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista sekä niissä olevista kasinopelien lajeista ja raha-automaattien ja kasinopelien enimmäismääristä. Hallituksen esityksen mukaan näillä säännöksillä pyritään vähentämään pelikasinotoimintaan mahdollisesti liittyviä sosiaalisia haittoja ja rikollisuutta, erityisesti rahanpesua⁵⁰.

⁴⁷ HE 207/2010, s. 16.

⁴⁸ Rahapelilupien sisältö:

Veikkauksen rahapelilupa: 12.4.2006 SM-2005-03569/Tu-522, intermin.fi sekä muutettu lupa 15.2.2007, veikkaus.fi.

RAY:n rahapelilupa: 12.4.2006 SM-2005-03568/Tu-522, intermin.fi.

Fintoto Oy:n rahapelilupa: 12.4.2006 SM-2005-03567/Tu-522, intermin.fi.

⁴⁹ Ks. tarkemmin pykälän sisältö HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 3 luku 13 §.

⁵⁰ HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 3 luku 13 § 3 mom.

Toisen vaiheen muutosten myötä 13 §:ää tultaisiin muuttamaan siten, että siinä ei puhutaisi enää mitään rahapeliluvasta, koska luvat perustuisivat lakiin. 13 §:n 1 momentti siirtyisi muilta osin uuteen rahapeliyhteisöjen toiminnanrajoituksia käsittelevään 13 b §:ään. Momentit 2–4 ja pykälä 14 siirtyisivät uuteen rahapelien toimeenpanoa käsittelevään 13 c §:ään. Siinä määrättäisiin rahapeliyhteisöjen tarjoamien pelien riittävän selkeä erottelu kilpailun estämiseksi. Uutta sisältöä pykälässä olisi myös mahdollisuus säännöksiin rahapelien sallituista myyntiajoista ja enimmäisvoitoista.⁵¹

3.1.3 Pelisäännöt ja pelaamista rajoittavat säännökset

Sisäasiainministeriö vahvistaa hakemuksesta rahapelien pelisäännöt arpajaislain 14 §:n mukaisesti. Pelisäännöissä tulee olla määräykset voitonjaosta, pelipanosten palauttamisesta, arvonnasta ja raha-automaattien ja kasinopelien osalta suurimmat sallitut pelipanokset. Viimeisimmällä pyritään vähentämään pelaamisesta mahdollisesti aiheutuvia sosiaalisia haittoja⁵².

14 §:n oletettavissa olevat muutokset ovat käsitelty edellä. Uudeksi 14 §:ksi on tulossa säännös sähköisesti välitettävistä rahapeleistä. Säännöksessä on tarkoitus asettaa rahapeliyhteisöjen itsensä mahdollistamille virtuaaliympäristön peleille rajoituksia. Vaatimuksia asetettaisiin mm. henkilöllisyyden ja asuinpaikan todentamiseen.⁵³ Läpi hallituksen esityksen on muutoinkin kiinnitetty huomiota rahapelaamisen siirtymiseen virtuaaliympäristöön. Nettipelaaminen on samanaikaisesti sekä asetettu tarkemman sääntelyn alle että vahvistettu ja hyväksytty osaksi rahapeliyhteisöjen toimintakenttää.⁵⁴

Ongelmapelaaminen liitetään, tai ainakin liitettiin ennen internetpelaamisen kasvua, kasinoissa pelaamiseen. Tätä mielikuvaa vahvistavat useat amerikkalaiset tv-sarjat ja elokuvat. 15 §:ssä on säännökset pelaamisen estämiseksi ja kieltämiseksi, jotta ongelmapelaamista pelikasinossa voitaisiin ehkäistä. Alle 18-vuotiaat ja päihteiden vaiku-

⁵¹ HE 207/2010, s. 16–17.

⁵² HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 3 luku 14 §.

⁵³ HE 207/2010, s. 18.

⁵⁴ Ks. HE 207/2010, mm. s. 1, 4–5, 9–10, 12–13, ja 16–18.

tusten alaisena olevat eivät pääse pelikasinoihin tai heidät voidaan sieltä poistaa. Samoin voidaan tehdä, jos

1. harkinnan jälkeen henkilöä epäillään todennäköisin syin pelivilpistä,
2. hän käyttäytyy tai tulee käyttäytymään häiritsevästi
3. pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellisesta tai terveydellisestä syystä johtuvaa sosiaalista haittaa tai
4. hän on itse pyytänyt estämään pääsynsä pelikasinoon.

Kielto tai rajoitus on voimassa vähintään kolme kuukautta ja enintään yhden vuoden.

Kohtaa 3 tulee tarkastella tarkemmin. Kasinotyöntekijöiden on vaikea havaita ongelmapeelaamista, sillä pelaajasta itsestään tätä on usein mahdotonta nähdä. Apuna voidaan käyttää asiakas- ja valvontarekisteriin tallennettuja tietoja⁵⁵. Jos pelaajan havaitaan käyttävän erityisen runsaasti aikaa pelaamiseen, pelikertoja on huomattavan paljon, hän käyttää suhteessa tunnettuun tai oletettuun varallisuutensa nähden liikaa rahaa pelaamiseen tai jostain muusta vastaavasta syystä, pelaaminen voidaan kieltää⁵⁶.

Pykälän 16 1 momentissa säädettiin ennen lakiuudistusta raha-automaattien ikärajaksi 15 vuotta ja kasinopelien ikärajaksi 18 vuotta. Laissa oli lisähuomautus: jos samaan perheeseen kuuluva täysi-ikäinen henkilö on paikalla ja antaa luvan, voi alle 15-vuotias kuitenkin pelata raha-automaatteja. Koska raha-automaatteja on sijoiteltuna sellaisissa paikoissa kuten kaupoissa, kioskeissa, ravintoloissa ja huoltoasemilla, on raha-automaattitoiminnan harjoittajalla ollut käytännössä vaikea tehtävä ja suuri vastuu valvoa lasten pelaamista⁵⁷. Ikärajaa ollaan nostamassa 18 vuoteen. Laissa se on kirjattu 14 a §:ään, joka tulee voimaan heinäkuun alussa 2011. Siihen saakka sovelletaan 16 §:n 1 momenttia.

⁵⁵ Ks. asiakas- ja valvontarekisteristä tarkemmin: arpajaislaki 9:51.

⁵⁶ HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 3 luku 15 § 2 mom.

⁵⁷ HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 3 luku 16 § 1 mom.

Uudistuksen tarkoituksena on suojella alaikäisiä myöhemmin syntyviltä pelaamisesta aiheutuville sosiaalisilla ja terveydellisillä ongelmilla. Tutkimusten mukaan nuorena aloitettu pelaaminen lisää riskiä peliongelmiin kehittymiseen. Raha-automaattien pelaamisen valvontavastuu olisi edelleen asiamiesten tehtävä. Uusia ratkaisuja valvonnan tehostamiseksi ei juurikaan esitetä. Sitä vastoin asiamiehille langetetaan rangaistusvastuu ikäraja- valvonnan laiminlyömisestä.⁵⁸

3.1.4 Rahapeli-toiminnasta saadut tuotot ja arpajaisten valvonta

Luvussa 4 säädetään rahapeli-toiminnasta saatujen tuottojen käyttötarkoituksista, niiden ottamisesta valtion talousarvioon ja muista tilittämiseen, tuottojen jakamiseen ja niiden valvontaan liittyvistä yksityiskohdista. Olennaiset seikat aiheesta on jo käsitelty rahapeli-yhteisöjen esittelyissä⁵⁹.

Rahapeli-toimintaa koskeva seuraava luku on luku 8, jossa säädetään arpajaisten toimeenpanon valvonnasta. Sisäasiainministeriö on valtakunnallisesti vastuussa arpajaistoiminnan valvonnasta, tilastoinnista sekä arpajaistoimintaan liittyvistä lausunnoista ja ohjeista 42 §:n mukaisesti. Sisäasiainministeriö on siten vastuussa rahapeli-yhteisöjen toiminnasta. Jotta valvonta olisi helpompaa, on arpajaislain 9 luvun 53 pykälässä säädetty rahapeli-yhteisöjen tietojenluovutusvelvollisuudesta. Alueellisesti, ja siten rahapelimonopoliin vaikuttamattomasti, arpajaistoimintaa valvovat lääninhallitukset ja kihlakunnan poliisilaitokset.

Rahapeli-yhteisöt ovat 46 §:n mukaan velvoitettuja korvaamaan valtiolle niiden valvonnasta aiheutuvat välittömät kustannukset. Ongelmapelaamisen vähentämiseksi 52 §:n 1 momentissa on säännös, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön on seurattava ja tutkittava ongelmia, jotka aiheutuvat arpajaisiin osallistumisesta. Rahapelifoorumin ehdotuksesta pykälään on lisätty velvollisuus hoidon kehittämisen tukemiseen ja haittojen ehkäisyä tukevaan valistukseen⁶⁰. 2 momentin mukaan rahapeli-yhteisöjen tulee korvata ongelmien seurannasta ja tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset valtiolle.

⁵⁸ HE 96/2008, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 14 a §.

⁵⁹ Ks. luku 2.3.

⁶⁰ HE 96/2008, s. 10.

3.1.5 Markkinoinnin sääntely

Erillisen huomion tutkimuksessa ja arpajaislainsäädännön tarkastelussa ansaitsee markkinointi. Arpajaislaissa markkinoinnin sääntely oli ennen muutoksia ainoastaan 62 § 2 momentin kieltoäännösten varassa. Kohdassa 1 oli kiellettyä mainosaineiston julkaiseminen tai levittäminen tai muu vastaava ilman lupaa toimeenpantujen arpajaisten edistäminen. Kohdan 2 mukaan Suomessa toimeenpantujen arpajaisten markkinointi ulkomaille oli kiellettyä.

Uudessa hallituksen esityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota markkinoinnin sääntelyn tehostamiseksi. Sääntely liittyy markkinoinnin sallittavuuden rajoihin ja markkinointikieltoihin. Lisäksi lainvastainen markkinointi otettiin mukaan rangaistussäännöksiin. Hallituksen esityksessä markkinointi käsitteenä rinnastetaan alkoholilaissa (1143/1994) käytettyyn määritelmään. Tällöin markkinaoikeus ja valvontaviranomaiset voivat tukeutua alkoholilain mukaiseen valvonta-aineistoon ja oikeuskäytäntöön.⁶¹

Uusien markkinointisäännösten tarkoituksena on hallituksen esityksen perusteella sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäiseminen⁶². Tätä varten lakiehdotukseen otettiin mukaan luvallisten rahapelien markkinointia koskeva säännös täydennettynä markkinoinnin kieltämispäätöksellä. Uusilla markkinointisäännöksillä pyritään ohjaamaan markkinointia luvallisiin peleihin. Markkinoinnin kohdistaminen alaikäisiin on kiellettyä, eikä sillä saa luoda runsaalle pelaamiselle myönteistä mielikuvaa. Markkinointi ei saa siis olla aggressiivista, vaan asiatietoa jakavaa⁶³.

Erityisiä pelihaittariskejä sisältäviä pelejä saa markkinoida ainoastaan rahapelaamista varten olevissa tiloissa. Erityisiä pelihaittariskejä omaavat pelit rinnastetaan ongelmapelaamiseen ja peliriippuvuuteen. Tutkimuksissa on havaittu, että pelihaittoja lisääviä ominaisuuksia ovat pelin nopea tahti, hyvä mahdollisuus voittoon, nopea voiton nostamismahdolli-

⁶¹ HE 96/2008, s. 6.

⁶² HE 96/2008, s. 4.

⁶³ Vrt. Gambelli-tapaus luku 3.2.2.3.

suus, todellinen tai kuvitteellinen taidon merkityksen korostuminen ja pelien helppo saatavuus.⁶⁴

3.2 EU-lainsäädäntö

Suomen rahapelimonopoli ei ole ainoastaan arpajaislain säännösten vaikutusten kohteena. Myös Euroopan unionilla ja sen eri toimielimillä on oma vaikutuksensa. EU-oikeuden eri tasoilta tulevat säännökset, ohjeet ja oikeuskäytäntö ovat rahapelien osalta tulkinnanvaraisia, sillä suoraa lainsäädäntöä ei ole. Tulkittavaksi jäävät perustamissopimuksen artiklat, Euroopan komission kannanotot, EY:n tuomioistuimen julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset ja EY:n tuomioistuimen oikeustapaukset.

Tutkimuksessa käytetään Lissabonin sopimusta (EUVL, C306, 17.12.2007) ja sen myötä uutena tulleita Euroopan unionista ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyjen sopimusten konsolidoituja toisintoja (EUVL, C83, 30.3.2010), myös artiklojen numeroinnissa. Tietyissä kohdissa viitataan myös Nizzan sopimuksen artikloihin sekä annetaan vanhan artikloinnin numerot.

Lissabonin sopimuksella muutettiin nykyisiä EY:n perussopimuksia. Sopimus tuli lopullisesti voimaan 1.12.2009 sen jälkeen, kun kaikki 27 jäsenmaata hyväksyivät sen ja tallettivat ratifioimiskirjat. Lissabonin sopimus oli lähellä jäädä toteutumatta. Jotkin maat järjestivät kansanäänestyksiä, ja joissain päätös tehtiin poliittisessa johdossa. Mm. viimeisten maiden joukossa ollut Irlanti järjesti Lissabonin sopimuksesta kaksi kansanäänestystä, kunnes se sai sopimuksen hyväksymiselle enemmistön kannatuksen⁶⁵. Viimeisenä maana Lissabonin sopimuksen ratifioinut Tsekki hyväksyi sopimuksen puolestaan vasta sen jälkeen, kun vahvasti asiaa ajanut presidentti Vaclav Klaus sai maalleen tiettyjä poikkeamisvapauksia.⁶⁶

⁶⁴ HE 96/2008, s. 8.

⁶⁵ europa.eu 3.10.2009.

⁶⁶ Ks. lisää se2009.eu 30.10.2009.

3.2.1 Toimivalta

Euroopan unionin toimivalta perustuu jäsenvaltioiden EY:n perustamissopimuksen kautta Euroopan yhteisön toimielimille myöntämällä valtuudella antaa jäsenvaltioita koskevia lakeja ja sitovia päätöksiä. Nizzan sopimuksen 5 artiklan mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.⁶⁷ Toimivalta määrittyy perussopimuksia laajemmaksi EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Lissabonin sopimuksen yhteydessä tähän on kiinnitetty huomiota, ja tuloksena ovat varsin yksityiskohtaiset listat toimivaltuuksista 2–6 artikloissa.⁶⁸

Yhteisön toimivalta jakaantuu kolmeen osaan: a) yksinomaiseen b) jäsenvaltioiden kanssa jaettuun ja c) jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävään tai koordinoivaan toimivaltaan. Luokittelu ei perustu perustamissopimukseen vaan EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti vain silloin ja siinä laajuudessa kuin unioni voi toteuttaa tavoitteet parhaiten. Toinen toimivallan käyttöön vaikuttava peruseriaate on suhteellisuusperiaate. Unioni ei saa toimillaan ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.⁶⁹

Euroopan unionin lainsäädännössä ei ole rahapelitoimintaa koskevaa sääntelyä. Rahapelilainsäädännön harmonisointia on yritetty vuonna 1992, mutta silloin hanketta vastustettiin yksimielisesti. Perustamissopimuksissa ei ole erikseen mainittu rahapelitoimintaa, samoin rahapelitoimintaa koskevat direktiivit puuttuvat. Rahapelit jäivät helmikuussa 2006 voimaan tulleen palveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2006/123/EY) ulkopuolelle erityisluonteensa vuoksi. Kaikesta tästä johtuen Euroopan unionilta puuttuu nimenomainen toimivalta rahapelitoiminnan sääntelyyn.⁷⁰ Kaikissa jäsenmaissa sääntely on kansallista EY:n perustamissopimuksen (Nizzan sopimus) 5

⁶⁷ Ojanen 2007, s. 28.

⁶⁸ Jääskinen 2008, s. 67–69.

⁶⁹ Ojanen 2007, s. 30–32.

⁷⁰ KM 1995:5, s. 43–45.

artikklaan kirjatun toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. Rahapelitoimintaan on lähtökohtaisesti vaadittu vähintäänkin lupa, ellei sitä ole kielletty kokonaan.⁷¹

EY-tuomioistuin on katsonut unionin kaikkia aloja koskevan lainsäädännön⁷² koskevan myös nimenomaisen toimivallan ulkopuolisia aloja. Taloudellisen toiminnan ja siten neljän perusvapauden – työntekijöiden, tavaroiden, palveluiden ja pääoman vapaa liikkuvuus – on katsottu oikeuskäytännössä kuuluvan yhteisön oikeuden piiriin nimenomaisen toimivallan puuttumisesta huolimatta.⁷³ Rahapelitoiminta on EY-tuomioistuimen mielestä taloudellista toimintaa ja palveluiden tarjoamista⁷⁴. Siten rahapelitoimintaan tulee soveltaa yhteisöoikeudellisia säännöksiä. EY-tuomioistuin katsoo olevansa toimivaltainen antamaan ratkaisuja ja tulkintoja yhteisöoikeuden sovellettavuudesta rahapelimarkkinoilla.⁷⁵

3.2.2 Perussopimusten rahapelitoimintaan vaikuttavat artiklat

3.2.2.1 Palveluiden vapaa liikkuvuus

Kuten jo edellä on todettu, ovat rahapelit palveluiden tarjoamista. Yksi perustavaa laatua oleva lähtökohta yhteisöoikeudessa on neljän perusvapauden mahdollistaminen⁷⁶. Palveluiden vapaasta liikkuvuudesta säädetään 56 artiklassa⁷⁷ kieltämällä niiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset. Siten myös rahapelialalla lähtökohtaksi on otettava palveluiden vapaa liikkuminen unionin jäsenmaiden välillä. Tästä näkökulmasta palveluiden vapaata liikkuvuutta estetään EU-lainsäädännön vastaisesti laajalti ympäri Eurooppaa.

⁷¹ KM 1995:5, s. 43–45.

⁷² Tämä tarkoittanee EY:n perustamissopimuksen kaikkia aloja koskettavia artikloja.

⁷³ Esim. Walrave & Koch C-36/74, 12.12.1974, Kok. 1974, s. 1405 ja Bosman C-415/93, 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-4921. Tavaroiden ja palveluiden tarjoamisen ja maahantuonnin katsotaan olevan taloudellista toimintaa: mm. Dona C-13/76, 14.7.1976, Kok. 1976, s. 1333 tuomion kohdat 10 ja 12 sekä Staymann C-196/87, 5.10.1988, Kok. 1988, s. 6159 tuomion kohta 10.

⁷⁴ 57 (aiemman EY-sopimuksen 50) artiklan mukaan palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja jotka eivät kuulu muiden kolmen perusvapauden soveltamisalan piiriin.

⁷⁵ Varvio 2007, s. 19.

⁷⁶ Haapea – Ojanen 2007, s. 9–11.

⁷⁷ Aiempi EY-sopimuksen 49 artikla.

Schindler-tapauksessa (C-275/92, 24.3.1994, Kok. 1994, s. I-01039) EY-tuomioistuin katsoi vuonna 1994 antamassaan ennakkoratkaisussa rahapelitoiminnan palveluiksi, ja palveluiden vapaan tarjonnan määräysten koskevan täysin rahapelitoimintaa. Tapauksessa Iso-Britannian korkein oikeus pyysi ennakkoratkaisua asiaan, jossa Iso-Britannian tulli takavarikoi saksalaisen arpapelyhtiön järjestämien arpajaisten mainoksia ja osallistumiskuponkeja, koska tämä oli silloisen kansallisen lain vastaista. EY-tuomioistuin katsoi Iso-Britannian lainsäädännön muodostavan esteen palveluiden vapaalle liikkuvuudelle. EY-tuomioistuin totesi kyseisessä tapauksessa, että rahapelien erityisluonteen vuoksi rajoitukset olivat kuitenkin sallittuja. Rahapelien erityisluonteeseen ja sallittuihin rajoituksiin palataan tutkimuksessa myöhemmin.

3.2.2.2 Sijoittautumisvapaus

Palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus sekä niitä koskevat rajoitukset rinnastetaan usein EU-oikeudessa toisiinsa. Tämä johtuu siitä, että henkilöllinen soveltamisala on sama sekä luonnollisten että oikeushenkilöiden tapauksissa.⁷⁸ Perussopimuksen 49–55 artikloissa⁷⁹ määrätään sijoittautumisoikeudesta. 49 artiklassa⁸⁰ kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toiseen jäsenvaltioon tai perustaa sinne liikettä. Tällöin puhutaan syrjäntäkiellosta⁸¹, jolla pyritään estämään kansalaisuuteen perustuva syrjäntä yrityksen perustamisessa ja poistamaan nämä rajoitukset⁸².

Kansalaiseen rinnastetaan myös yhtiöt 54 artiklan⁸³ mukaan. Artiklassa 49 määrätään myös vapaudesta perustaa ja johtaa yrityksiä ja harjoittaa itsenäistä ammattia. Yrityksillä tarkoitetaan erityisesti 54 artiklan mukaisia siviili- ja kauppaoikeudellisia yhtiöitä, osuustoyminnallisia yhtiöitä sekä muita julkis- tai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, lukuun ottamatta niitä, jotka eivät tavoittele voittoa. Sijoittautumisoikeudessa on kaksi puolta: 1) oikeus sijoittautua johonkin jäsenvaltioon ja 2) oikeus toimia toisessa jäsenvaltiossa.⁸⁴

⁷⁸ Myös eroavaisuuksista Huttunen 2007, s. 140–141.

⁷⁹ Aiemmat EY-sopimuksen 44–48 ja 294 artiklat.

⁸⁰ Aiempi EY-sopimuksen 43 artikla.

⁸¹ Syrjäntäkiellosta on kyse myös palveluiden vapaassa liikkuvuudessa. Huttunen 2007, s. 131–132.

⁸² Joutsamo ym. 2000, s. 481. Ks. esim. komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta C-246/89, 4.10.1991, Kok. 1991, s. I-4585.

⁸³ Aiempi EY-sopimuksen 48 artikla.

⁸⁴ Mähönen 2007, s. 161–167.

3.2.2.3 Rajoitukset

51 ja 52 artikloihin⁸⁵ sisältyvät rajoitukset sijoittautumisoikeuteen. 62 artiklan⁸⁶ mukaan palveluiden vapaan tarjonnan rajoituksiin sovelletaan samoja 51 ja 52 artikloja. 51 artiklan mukaan sijoittautumisvapautta ei sovelleta toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa. Tulkintaa voi aiheuttaa se, mikä katsotaan julkisen vallan käytöksi. Esimerkiksi asianajan ei katsottu käyttävän julkista valtaa Reyners-tapauksessa⁸⁷. Myöskään yksityiskoulujen perustamisen ei katsottu olevan julkisen vallan käyttöä valtion koulujärjestelmästä huolimatta^{88, 89}.

Vaikka rahapeliyhteisöjen luvat perustuvat valtion myöntämiin lupiin ja niiden johdosta suuri osa on valtion palveluksessa, ei niiden toiminnan voitane katsovan olevan julkisen vallan käyttöä. Tulkinta ei muuttune myöskään arpajaislain toisen vaiheen myötä, jolloin rahapeliyhteisöjen toimivaltuudet perustuisivat suoraan lakiin.

52 artiklan mukaisia rajoituksia voivat olla yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden suojelu. Neuvoston direktiivin N:o 64/221/ETY⁹⁰ mukaan tällainen rajoitus ei saa perustua taloudellisiin syihin. Lisäksi huomioon tulee ottaa suhteellisuusperiaate, joka tarkoittaa sitä, että liikkumista ei saa rajoittaa enempää, kuin mikä asiassa on tarpeen, jotta tavoite saadaan täytettyä.⁹¹ EY-tuomioistuin on ottanut kantaa sallittuihin 56 artiklan mukaisen palveluiden vapaan liikkuvuuden ja 49 artiklan mukaisen sijoittautumisvapauden rajoituksiin Gambelli-tapauksessa⁹².

Tapauksessa EY-tuomioistuin katsoi Italian kansallisen tuomioistuimen tulkinnan mukaisesti, että valtiolla ei urheiluedonlyöntilainsäädännössä palveluiden vapaan liikkumisen ja sijoittautumisvapauden rajoittamiseksi ollut yleisen järjestyksen turvaamistarvetta. EY-tuo-

⁸⁵ Aiemmat EY-sopimuksen 45 ja 46 artiklat.

⁸⁶ Aiempi EY-sopimuksen 55 artikla.

⁸⁷ Reyners 2/74, 21.6.1974, Kok. 1974, s. 631.

⁸⁸ Komissio v. Kreikka 147/86, 15.3.1988, Kok. 1988, s. 1637.

⁸⁹ Joutsamo ym. 2000, s. 484.

⁹⁰ Neuvoston direktiivi ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta (64/221/ETY).

⁹¹ Huttunen 2007, s. 150–151.

⁹² Gambelli C-243/01, 6.11.2003, Kok. 2003, s. I-13031.

mioistuimen mukaan kansallisen tuomioistuimen tulkittavaksi jää saadaanko kyseisillä rajoituksilla aikaan se, mikä niillä on tarkoituksena ja ovatko rajoitukset tavoitteisiin nähden suhteettomia⁹³. Sallituilla rajoituksilla tulee vähentää pelaamismahdollisuuksia, ja tuottojen suuntautuminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin voi olla vain suotuisa sivuseuraus, ei itse tarkoitus.

Gambelli-tapauksessa käsitellään myös aiemmissa tuomioissa esitettyä rajoitusmahdollisuutta yleistä etua koskevaan pakottavaan syyhyn perustuen. Tällöin rajoituksen on taattava päämäärien toteutuminen ja edistää johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti vedonlyöntitoiminnan rajoittamista. Pakottavaan syyhyn voidaan vedota, jos rajoitus täyttää suhteellisuusperiaatteen lisäksi syrjimättömyysperiaatteen⁹⁴.

3.2.2.4 Yksinoikeusnormit

EU-oikeuden periaatteet ovat selvät. Palveluiden vapaan tarjonnan ja sijoittautumisvapauden rajoittaminen on kiellettyä ja siten lähtökohtaisesti monopolit ovat kiellettyjä. Tätä tukevat myös Perussopimuksen 106 ja 102 artiklat⁹⁵. Artikla 106 kieltää monopolin oikeutuksen, jos sen ylläpitämisen tarkoituksena on välttää EU-säännökset. Monopolia ei siis saa ylläpitää sen takia, että siten voisi perustella sallitut rajoitukset, joista jo oli puhe Gambelli-tapauksen yhteydessä.

Artikla 106 saa konkreettisen sisältönsä, kun se yhdistetään johonkin toiseen artiklaan. Monopoleista puhuttaessa tämä artikla on usein 102.⁹⁶ Tässä artiklassa kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Useat monopolit on todettu näiden artiklojen vastaisiksi⁹⁷.

⁹³ Oikeasuhteisuutta on arvioitu myös tapauksessa Liga Portuguesa C-42/07, 8.9.2009, Kok. 2009, s. I-7633.

⁹⁴ Näin tapauksessa Läärä ym. C-124/197, 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6067.

⁹⁵ Aiemmat EY-sopimuksen 86 ja 82 artiklat.

⁹⁶ Kuoppamäki 2007, s. 200–204.

⁹⁷ Mm. SA G.B.-Inno-B.M. v. Association des détaillants en tabac (ATAB) 13/77, 16.11.1977, Kok. 1977, s. 2115; Höfner & Elser v. Marcotron C-41/90, 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-1979; Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia (ERT) ym. C-260/89, 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2925 ja Merci Convenzionali Porto di Genova SpA v. Siderurgica Gabrielli SpA C-179/90, 10.12.1991, Kok. 1991, s. I-5889.

Määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä rahapelialaan soveltaen on kyse ilmeisesti ainakin silloin, kun yksinoikeusyritys ei kykene hoitamaan sille kuuluvia tehtäviä tai tyydyttämään markkinoiden kysyntää. Se ei myöskään saa loukata menettelyllään 102 artiklan kieltoa. Lisäksi arvioinnissa otetaan huomioon todennäköisyys kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon rikkomisesta. Näin ollen määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä ei edes tarvita, vaan jo todennäköisyys sen väärinkäyttöön riittää, joskin kilpailuviranomaisten resursseja on viime aikoina kohdistettu jälkikontrolliin, ennakkokontrollin sijaan.⁹⁸

3.2.2.5 Poikkeukset yksinoikeusnormeihin

EU-oikeuden periaatteisiin vapaan kilpailun mahdollistamiseksi ja toteuttamiseksi on poikkeuksia. Edellä käsiteltyyn 106 artiklaan sisältyy poikkeukset yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista ja fiskaalisista monopoleista. Yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvä palvelu on välttämätön, elintärkeä ja ilman tällaista yksinoikeusyritystä valtion olisi huolehdittava siitä⁹⁹. Fiskaalisen monopolin luonteeseen kuuluu kaikkien tuottojen ohjautuminen valtiolle, koska se on ainoa keino toiminnan järjestämiseksi ja valtion tulojen turvaamiseksi.¹⁰⁰

106 artikla antaa siten epäsuorasti mahdollisuuden julkisen palvelun veloitteen myöntämiselle. Jäsenvaltion tehtäväksi jää veloitteen sisällön määrittäminen¹⁰¹. Komission mukaan tällaista poikkeusta tulee kuitenkin tulkita suppeasti¹⁰².¹⁰³ Rahapelimonopolin ei voitane katsoa olevan elintärkeä, eikä tuottojen ohjautumisen valtiolle tule olla Gambelli-tapauksen mukaisesti toiminnan tarkoitus.

Puntarointi palveluiden vapaan tarjonnan, sijoittautumisvapauden ja kilpailusääntöjen sekä toisaalta niihin kohdistuvien poikkeusten – yleisen edun, turvallisuuden ja järjestyksen sekä kansanterveyden, eli sallittujen rajoitusten – välillä on kaikkein tärkeimmässä roolissa

⁹⁸ Kuoppamäki 2007, s. 197–200, 221 ja 235–240.

⁹⁹ Savia 1993, s. 230, jossa viittaus artikkeliin Deringer Arved: The Interpretation of Article 90(2) of the EEC Treaty. (1964-65) C.M.L. Rev 2 s. 129–.

¹⁰⁰ Ojala 2005, s. 479–481.

¹⁰¹ EDF C-159/94, 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5815.

¹⁰² Komission ratkaisu BBC News 24, State aid DG COMP no 88/98, 29.9.1999.

¹⁰³ Ojala 2005, s. 479–481.

rahapelimonopolin oikeutusta tutkittaessa, unohtamatta suhteellisuusperiaatetta. van der Woude kirjoittaa jo vuonna 1991, että oikeuskäytäntöä on tulkittu myös siten, että kaikki yksinoikeudet rajoittavat vapaan liikkuvuuden periaatteiden toteutumista. Siten yleistä etua ei voida pitää perusteena, vaan on kysyttävä onko yksinoikeus välttämätön tehtävän hoitamiseksi.¹⁰⁴ EU:n kilpailuoikeudessa vallitseva markkinoiden avaamisen tavoite ei ainakaan ole vastaan tätä huomiota¹⁰⁵.

3.2.3 Komission virallinen huomautus ja perusteltu lausunto

Euroopan unionin komissio on jäsenvaltioiden hallituksista riippumaton koko EU:n etujen edustaja ja puolustaja. Eräs sen tärkeimmistä tehtävistä on valvoa, että jäsenvaltiot täyttävät ne velvoitteet, jotka niille EU-lainsäädännön mukaan kuuluvat. Jos komissio epäilee näitä velvoitteita rikottavan, se voi käynnistää valvontamenettelyn lähettämällä EY:n perustamissopimuksen 258 artiklan¹⁰⁶ mukaisen virallisen huomautuksen. Kirjeessä komissio selvittää jäsenvaltiolle mitä EU-lainsäädäntöä se katsoo jäsenvaltion rikkovan ja miksi.¹⁰⁷

Jos jäsenvaltion vastaus ei ole komission mielestä vakuuttava, se antaa jäsenvaltiolle perustellun lausunnon. Mikäli jäsenvaltio ei noudata perusteltua lausuntoa määräajassa, asia voi edetä aina kanteen nostamiseen EY-tuomioistuimessa asti. EY-tuomioistuin voi määrätä jäsenvaltion toteuttamaan täyttämättä jääneen velvollisuuden EY:n perustamissopimuksen 260 artiklan¹⁰⁸ mukaisen sakon uhalla.¹⁰⁹ Suomen rahapelilainsäädäntö on joutunut virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon kohteeksi. Tästä lisää luvussa 6.2.1.

¹⁰⁴ van der Woude 1991, s. 72–79.

¹⁰⁵ Vrt. Kuoppamäki 2007, s. 202–204.

¹⁰⁶ Aiempi EY-sopimuksen 226 artikla.

¹⁰⁷ Joutsamo ym. 2000, s. 132–138.

¹⁰⁸ Aiempi EY-sopimuksen 228 artikla.

¹⁰⁹ Joutsamo ym. 2000, s. 132–138.

4 RAHAPELIJÄRJESTELMÄ MURROKSESSA

Euroopan unioni on yleisesti monopoleja vastaan. On selvää, että monopolit eivät luo hyötyä yhteiskunnalle ja kuluttajille, vaan ainoastaan monopoli hyötyy. Myös Suomessa suuntauksena on ollut useilla toimialoilla valtion omistuksesta luopuminen ja siirtyminen vapaaseen kilpailuun. Tätä tukee myös hallituksen esitys eduskunnalle kilpailulaiksi (HE 88/2010). Vaikka suurimmat muutokset kilpailulainsäädäntöön tulisivatkin seuraamusjärjestelmään – vahingonkorvauksiin, kilpailuasioissa noudatettaviin menettelyihin ja yritys-kauppavalvontaan – on lain tarkoituksena elinkeinonharjoittamisen vapauden ja markkinoiden toimivuuden takaaminen.¹¹⁰

Komissio on ottanut vahvasti kantaa Euroopan rahapelimonopoliin laittomuuteen. Toistaiseksi Euroopan maat ovat yrittäneet pitää tiukasti kiinni monopoleistaan. Komissio on vaatinut Suomen lisäksi etenkin Ruotsin, Hollannin ja Kreikan pelilainsäädännön muuttamista EU-lainsäädännön mukaiseksi. Lisäksi vuonna 2009 komissio on ottanut tiukasti kantaa Ranskan ja Belgian lainsäädäntöuudistuksiin, jotka ovat sen mukaan EU-lakien vastaisia.¹¹¹ Edelleen, vuonna 2010 komissio on puuttunut kahden uuden EU-maan, Puolan ja Romanian, rahapelilainsäädäntöön antamalla perustellun lausunnon¹¹².

Vuoden 2010 aikana yhteisöjen tuomioistuimessa ja Euroopan neuvostossa on tehty merkittäviä ratkaisuja alan tulevaisuuden kannalta. EY-tuomioistuimen Hollannin pyynnöstä antamissa ennakkoratkaisuissa Betfair (C-203/08, 3.6.2010, Kok. 2010, s. 00000) ja Ladbrokes (C-258/08, 3.6.2010, Kok. 2010, s. 00000) tuomio ei sinänsä poikennut aikaisemmasta linjasta: edelleen lopullinen ratkaisu palveluiden vapaan tarjonnan rajoittamisen sallittavuudesta jätettiin kansalliselle tuomioistuimelle.

Internetpelaamisen haasteiden myötä rahapelialan vaikuttajat alkoivat kuitenkin vaatimaan EU-tasosta lainsäädäntöä. Poliittinen epävarmuus lisääntyi EY-tuomioistuimen syyskuussa julkaisemien kolmen ennakkoratkaisun¹¹³ myötä. EGBA piti näitä Saksan rahapelimono-

¹¹⁰ HE 88/2010, s. 1, 45–49 ja 54.

¹¹¹ European Gaming & Betting Association (EGBA) 28.2.2009, 8.6.2009 ja 29.6.2009.

¹¹² EGBA 16.7.2010 ja 5.10.2010.

¹¹³ C-409/06, Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim, 8.9.2010, Kok. 2010, s. 00000; C-46/08, Carmen Media Group Ltd v. Land Schleswig-Holstein ja Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, 8.9.2010, Kok. 2010, s. 00000 ja Yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Markus Stoß (C-316/07), Avalon Service-Online-Dienste GmbH (C-409/07) ja Olaf

polia käsitteleviä tapauksia läpimurtona taistelussa monopoleja vastaan.¹¹⁴ Saksan liittotason valtiosääntö, jolla kielletään muu kuin monopoliyhtiöihin kohdistuva rahapelaaminen, katsottiin olevan EU-lainsäädännön vastainen. Tuomioistuin painotti, ettei monopoli voi tuottojen maksimoimiseksi markkinoida pelejään aktiivisesti, ja samanaikaisesti väittää suojelevansa pelaajia.¹¹⁵

Vain päivää myöhemmin yhteisöjen tuomioistuin katsoi myös Itävallan rahapelilainsäädännön olevan EU-lainsäädännön vastainen. Tässä Engelmann-tapauksessa (C-64/08, 9.9.2010, Kok. 2010, s. 00000) käsiteltiin erityisesti sijoittautumisvapautta. Tuomioistuimen mielestä ulkomaista peliyhtiötä ei voinut kieltää toimimasta Itävallassa; yhtiön fyysisen sijainnin ei tarvinnut olla Itävallassa.

Näiden tapausten jälkeen EU-valtioiden ministerit pääsivät yhteisymmärrykseen, että alaa täytyisi harmonisoida. Tuloksena oli Euroopan unionin neuvoston päätelmä, joka on perustana harmonisointihankkeelle. Neuvostossa kiisteltiin rahapelialan asemasta vuonna 2008. Tämän jälkeen rahapeliala on muuttunut Euroopassa entistä hajanaisempaan suuntaan jokaisen valtion tehdessä omat ratkaisunsa. Nyt tarkoituksena on miettiä yhteistyötä parhaan mahdollisen toimintatavan löytämiseksi.¹¹⁶ Prosessi on vasta alussa. Seuraavaksi odotetaan vihreää kirjaa,¹¹⁷ joka kannustaisi entisestään aiheeseen liittyvien keskustelujen, neuvottelujen ja esitysten käynnistymisiä.

Muun muassa Italiassa, Tanskassa ja Ranskassa on päätetty avata pelimarkkinoita yksityisille tahoille. Yksityistäminen ei ole ollut kuitenkaan ehdotonta. Italiassa kyse on ollut pokerilisenssien myöntämisestä yksityisille toimijoille. Maa on joutunut komission sakkouhan alaiseksi, koska se on viivytännyt 329 totopelien lisenssien myöntämistä.¹¹⁸

Suomessa monopolin tulevaisuudesta käydään julkisuudessa runsasta keskustelua. Valtion edustajien antamat lausunnot ovat varsin yksipuolisesti monopolin säilyttämisen puo-

Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07) v. Wetteraukreis ja Kulpa Automaten Service Asperg GmbH (C-358/07), SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07) ja Andreas Kunert (C-360/07) v. Land Baden-Württemberg, 8.9.2010, Kok. 2010, s. 00000.

¹¹⁴ EGBA 8.9.2010.

¹¹⁵ Court of Justice of the European Union, Press release No 78/10.

¹¹⁶ Ks. lisää Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states.

¹¹⁷ Ks. lisää vihreästä kirjasta Europa-sanastosta europa.eu. Vihreä kirja voi johtaa valkoiseen kirjaan, jossa ehdotetaan lainsäädännön muuttamista.

¹¹⁸ Wood, Gambling Compliance 24.2.2009.

lesta. Myös monet rivipoliitikot ovat monopolin säilyttämisen puolella. Toista mieltä on kesän 2009 Eurovaaleissa ehdolla ollut EU-neuvonantaja Ukko Metsola, jota haastatteli Pokerisivut.com. Metsola lähestyy rahapelien järjestämistä vapaan kilpailun näkökulmasta ja uskoo monopolin murtuvan vähitellen. Hän arvostelee Suomessa vallitsevaa monopolia suojelevaa traditiota ja sitä, että pelätään suututtaa edunsaajat.¹¹⁹

Ulkomaiset vedonlyöntiyhtiöt, ovat puolestaan sitä mieltä, että monopoli on EU-lainsäädännön vastainen. Niinpä nämä yhtiöt ovat aloittaneet markkinoimaan pelejään näkyvämmiin. Tähän seikkaan valtio ei ole todellisuudessa kyennyt eikä uskaltanut puuttua, muutoin kuin uuteen arpajaislakiin kirjatuihin säännöksiin.

4.1 Case Unibet

Eräs eniten Suomen markkinoille panostanut yhtiö on Unibet. Vuonna 1997 perustettu yhtiö on rekisteröity Maltalle, ja se on listattu Tukholman pörssiin NASDAQ OMX Nordic Exchange -listalle. Se on yksi Euroopan suurimmista online-pelimarkkinoilla yli 3,3 miljonnalla asiakkaalla yli 150 maasta. Pelejä on tarjolla yli 20 kielellä, myös suomeksi. Yhtiöllä ei ole toimipistettä Suomessa, vaan yhtiö toimii Lontoosta käsin. Unibet tarjoaa useita online-pelejä, mutta Suomen markkinoilla se panostaa eniten pokeriin, joka onkin suosituin yhtiön pelimuodoista.¹²⁰ Unibet on mainostanut runsaasti nuorison suosimissa medioissa, kuten Suomen Music Televisionissa ja Spotifyssa. Kun Unibet oli yhteistyökumppanina TV Viiden lähetyksissä kesän 2009 alle 21-vuotiaiden EM-kisoissa, nousi asiasta kohu.

Unibet on käyttänyt markkinoinnissaan taidokkaasti hyväkseen vanhan arpajaislain puutteellisia markkinointisäännöksiä. Aamulehti haastatteli heinäkuussa 2009 Veikkauksen viestintäjohtaja Ilkka Juvaa ja sisäministeriön ylitarkastaja Saaramia Varviota. He odottivat uuden lain tuovan mahdollisuuksia vastaavanlaisen markkinoinnin estämiseen. Ratkaisuiksi he odottivat markkinointitermien tarkentamisen ja suuremman puuttumismahdollisuuden rikkomustapauksissa. Vanhan lain aikana prosessi tutkintapyyntöstä tuomioon on ollut hankala ja pitkä. Pitkä prosessi olisi Juvan mukaan antanut ulkomaiselle mainostajalle julkisuutta, jonka vuoksi tutkintapyyntöjä ei ole tehty.¹²¹ Uuden lain tultua voimaan näyttäisi

¹¹⁹ Pokerisivut.com 5.6.2009.

¹²⁰ Unibetgroupplc.com, Short Facts ja Unibet.fi, Yritys.

¹²¹ Aamulehti 22.7.2009.

siltä, että ulkomaiset peliyhtiöt eivät markkinoi itseään aivan yhtä paljon kuin aiemmin. Kokonaan markkinointi ei ole loppunut, ja voi olla, että yhtiöt jatkavat markkinointiaan voimakkaampana pian.

4.1.1 Uuden arpajaislain markkinointisääntelyn arviointia tapauksen pohjalta

Vaikka uusien markkinointisäännösten odotetaan tuovan muutoksia, on kuitenkin epäiltävä uuden lain mukanaan tuomia todellisia vaikutuksia¹²². Lisäksi uuden arpajaislain EU-lainsäädännön mukaisuus voidaan kyseenalaistaa. Euroopan komissio on esittänyt virallisen huomautuksen Suomen arpajaislakiin tehtävistä muutoksista. Vuoden 2006 huhtikuussa alkanut prosessi, jossa komissio on todennut Suomen arpajaislainsäädännössä olevan ilmeisiä ristiriitaisuuksia EU-lainsäädännön kanssa, ei ole saanut Suomea purkamaan protektionistista lainsäädäntöään. Päinvastoin, Suomi on uudella lailla vahventamassa monopoliaan. Hallituksen esitykseen kirjattu tavoite kuluttajien suojelemisesta on vähintään epäjohdonmukainen todellisten toimien kanssa. Uusi laki sallii edelleen monopoliyhtiöiden markkinoinnin ja lisäksi RAY on aloittanut oman nettikasinonsa.¹²³

Monopolin kilpailijoiden markkinointi ei tule luultavimmin vähenemään merkittävästi tulevan lain myötä. Vaikka uudella lailla pyritään paikkaamaan markkinointisäännösten aukkoja, on säännösten kiertäminen edelleen helppoa online-ympäristössä. Yhtiöt mainostavat verkkosivujaan, joilla ei voi pelata oikealla rahalla. Näillä sivuilla tuodaan esiin mainostamalla tai linkillä toinen sivusto, jossa oikealla rahalla pelaaminen tapahtuu. Yhtiöt käyttävät markkinoinnissaan esimerkiksi .net tai .fi -päätteisiä sivuja, joilta on yhteys .com-päätteiselle pääsivustolle. Peliyhtiöitä ei voitane kieltää kääntämästä näitä nettisivujaan suomeksi.

Kiertäminen on mahdollista myös muiden maiden lainsäädäntöä hyväksi käyttäen, kuten Unibetin ja nuorten EM-kisojen tapauksessa. Ohjelmat tehtiin Englannissa paikallisen lainsäädännön mukaisesti ja lähetyksen näytti alkuperältään saksalainen TV Viisi. Tapauksesta nousseeseen kohuun Unibetin Suomen maajohtaja Liisa Matinvesi totesi Unibetin toimineen EU-lakien mukaisesti ja huomautti, että ilman Unibetin yhteistyötä lähetykset olisivat näkyneet vain maksullisella kanavalla.¹²⁴

¹²² Ks. myös luvut 3.1.5 ja 6.2.2.5.

¹²³ EGBA ja EGBA:n pääsihteeri Sigrid Ligné 12.2.2009.

¹²⁴ Aamulehti 22.7.2009.

Markkinointikiellon vuoksi huippu-urheilu menettää valtavat sponsorirahat, jotka ulkomaiset peliyhtiöt voisivat tuoda. Jokaisella suurella vedonlyöntiyhtiöllä on sponsoroitavia urheilijoita tai joukkueita, myös suomalaisia. Unibet sponsoroi esimerkiksi nyrkkeilijä Amin Asikais-ta. Veikkaus on ollut tiukasti ulkomaalaisten yhtiöiden sponsorointia vastaan, sillä se on solminut yhteistyösopimukset kaikkien tärkeimpien liigojen ja maajoukkueiden kanssa. Nämä Veikkauksen sponsorirahat eivät yllä sille tasolle, mitä jokin toinen yhtiö voisi tarjota, Veikkauksen rahat kun menevät usealle taholle.¹²⁵

4.2 Nettipokeri

Suurin muutos vedonlyöntiyhtiöiden toimintaympäristössä viime aikoina on ollut internetpo-kerin kehittäminen ja sen valtava suosio. Nettipokeri on hyvää ja suhteellisen helppoa bisnestä. Suuri osa vanhoista vedonlyöntiyhtiöistä on ottanut tarjontaansa nettipokerin, mutta se on tuonut alalle myös uusia tulokkaita – niitäkin, jotka keskittyvät vain ja ainoas-taan nettipokeriin. Kansalliset monopolit ovat tajunneet, että oman nettipokerin puuttumi-sen vuoksi valtio menettää valtavan määrän rahaa. Asiakkaat siirtävät helposti myös ve-donlyönnin ulkomaisen yhtiön sivustolle, samalla kun siirtävät rahaa pokeritililleen. Lisäksi monopolit menettävät rahaa välillisesti – nettikasinoiden antama kilpailu vaikuttaa negatii-visesti monopolien omien kasinoiden tulokseen.

Ruotsissa tehtiin päätös avata kansallinen nettipokeri vuonna 2006. Asiakasmäärä on kas-vanut vuosittain tasaisesti, joskin vuonna 2009 asiakasmäärä kääntyi laskuun. Yhtiön vuo-den 2008 vuosikertomuksen mukaan svenskaspel.se oli vuosikertomuksen laatimishetkel-lä maailman seitsemänneksi suurin pokerisivusto. Vaikka asiakkaita ei ole niin paljon kuin suurimmilla nettipelilyhtiöillä, on nettipokeri suosituin pelimuoto svenskaspel.se -sivustolla. Svenska Spelin nettipokerin liikevaihto vuonna 2008 oli 372 miljoonaa kruunua.¹²⁶ Nettipo-kerin liikevaihto laski vuonna 2009 305 miljoonaan kruunuun¹²⁷. Tästä huolimatta on sel-vää, että Ruotsin valtio on ollut tyytyväinen oman nettipokerin lanseeraukseen.

Suomi on seurannut Ruotsin esimerkkiä. RAY:n keväällä 2009 tekemien arvioiden mukaan noin 120 000 suomalaista pelaa nettipokeria 100–150 miljoonalla eurolla vuosittain. Poke-

¹²⁵ Ks. lisää markkinoinnin ja uuden arpajaislain suhteesta luvusta 6.2.2.5.

¹²⁶ Svenska Spel, vuosikertomus 2008, s. 26 ja 30–31.

¹²⁷ Svenska Spel, vuosikertomus 2009, s. 28.

rin suosiossa ei näytä olevan merkittävän laantumisen merkkejä, joten valtion kiinnostuksen kansallisen nettipokerin kehittämiseen ymmärtää. Svenska Spelin liikevaihdon perusteella kotimaisen nettipokerin vuosittainen liikevaihto voisi olla noin 10–30 miljoonaa euroa.¹²⁸

Valtion rooli peliongelmiin torjuna ja pelien järjestäjänä tulee tämän jälkeen olemaan entistäkin ongelmallisempi. Ainakin puheet ulkomaisten peliyhtiöiden sivustoille pääsemisen estämisestä tai rahansiirtojen kieltämisestä näille sivustoille tulisi unohtaa, sillä silloin perustelut valtion internetpokerin yksinoikeudesta joutuisivat todella koetukselle¹²⁹. Valtio ei voisi mitään todennäköisimmin selittää komissiolle päteviä perusteluja sille, miksi suomalaisen tulisi saada pelata vain suomalaisella pokerisivustolla. Vaikka valtion rahankeräys mitä ilmeisimmin onkin tärkein syy kansallisen nettipokerin perustamisessa, päteviksi perusteluiksi eivät käy fiskaaliset tarkoitukset ja tuottojen ohjautuminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin, kuten Gambelli-tapauksesta ilmeni. Tässä yhteydessä tuodaan usein esiin väittämä, että ulkomaisilla peliyhtiöillä olisi siteitä organisoituun rikollisuuteen¹³⁰.

4.2.1 Euroopassa trendinä kansallistaa nettipokeri

Nettipokeria kansallistetaan myös useissa muissa Euroopan maissa. Kansallistamisen perusteluissa ja hyväksyttävyydessä on komissiolla tai EY-tuomioistuimella ollut lähes aina huomautettavaa. Tämä siksi, että kyseessä on vapaan kilpailun rajoittaminen, mikäli samalla estetään muita toimijoita tulemasta markkinoille.

Belgian maaliskuussa 2009 antamat online-pokerisuunnitelmat eivät menneet Euroopan komissiossa läpi, vaan niiden katsottiin rikkovan palveluiden vapaan liikkuvuuden säännöksiä. Näitä rikkomuksia olivat mm. vaatimus pelientarjoajien sijaitsemisesta Belgiassa,¹³¹ lisenssien määrällinen rajoittaminen, sääntelemättömillä nettipokerisivustoilla pelaavien kriminalisoiminen ja ulkomaisten palveluiden rajoittaminen. Lisäksi komissio puuttui Bel-

¹²⁸ Erola, Talouselämä 30.3.2009.

¹²⁹ Sisäministeriön hallitusneuvos Jouni Laiho esitti Väli-Suomen Sanomalehtien Sunnuntaisuomalainen-liitteessä 8.2.2009 rahansiirtojen kieltämisestä ulkomaisten nettikasinoitten ja suomalaisten pankkitilien välille. Samalla hän esitti ulkomaisten pelisivustojen asettamista vastaavanlaiselle sulkulistalle kuin lapsipornosivustot.

¹³⁰ Näin mm. Belgian internetpokerin kansallistamisen perusteluissa: Burton, Poker News Daily 4.1.2010.

¹³¹ Vrt. arpajaislaki 5 §, jossa määrätään, että arpajaisten järjestäjän kotipaikan tulee olla Suomessa.

gian suunnittelemaan IP-osoitteiden sulkuohjelmaan, jonka tarkoituksena olisi estää pelaaminen muilla lisensoituilla ETA-sivustoilla^{132, 133}.

Tämän kesäkuussa 2009 annetun lausunnon jälkeen Belgian suunnitelmat ovat tarkentuneet. Uudessa lakiehdotuksessa Belgia aikoo seurata Italian esimerkkiä näennäisessä kilpailun avaamisessa. Se aikoo perustaa valtion hallitseman sisäisen pokeriverkon, jonka toimijoita olisivat ulkopuoliset lisenssien hakijat. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että alan toimijat joutuisivat perustamaan Belgiaan oman sivuston, johon muilla kuin belgialaisilla ei olisi pääsyä. Samalla belgialaisilta estettäisiin pelaaminen ulkomaisilla sivustoilla.¹³⁴ Huolimatta siitä, että hallituksen lakiehdotus on selvästi EU:n perustamissopimuksen vastainen, Belgian parlamentti hyväksyi lain 3.12.2009. Tämän jälkeen EGBA ilmoitti mahdollisista oikeustoimista Belgian uutta lakia vastaan.¹³⁵

4.2.1.1 Komission suhtautuminen nettipokerin kansallistamiseen – tapaus Ranska

Vielä vuonna 2009 komission linjaus nettipokerin kansallistamiseen ja rahapelimarkkinoiden EU-lainsäädännön mukaisuuden arviointiin oli jokseenkin epäselvä. Italian sallittiin toteuttaa rahapelimarkkinoiden muutokset, kun taas Belgia ja Ranska ovat saaneet kieltävät päätökset. Ruotsin kansallistamista ei ole missään vaiheessa kielletty, ja Suomen kansallistaminen on mennyt läpi ilman varsinaista kieltopäätöstä.

Italiassa toimijoita on useita, eikä kansallinen monopoli ole siellä suuri tekijä. Suomessa ja Ruotsissa ainoa toimija on kansallinen monopoli. Ranskassa toimijoina ovat sekä perinteiset monopoliyhtiöt että yksityiset peliyhtiöt. Niinpä valtion asema rahapelijärjestelmässä ei näyttäisi olevan ratkaiseva tekijä. Seuraavana tarkastellaan Ranskaa, jonka perinteisesti vahvaa yksinoikeusjärjestelmää on lähdetty purkamaan.

Ranskassa parlamentti päätti avata rahapelimarkkinat vapaalle kilpailulle, tosin omaa etuaan ensin ajaen. Sen oli määrä avata vuoden 2010 alkupuolella uusien urheilupelien lisäksi kansallinen nettipokeri Francaise des Jeux'n ja Pari Mutuel Urbainin sivuille. Nämä

¹³² Vrt. Laihon suunnitelmat rahansiirtojen kieltolaista.

¹³³ Burton, Poker News Daily 4.1.2010.

¹³⁴ Burton, Poker News Daily 4.1.2010.

¹³⁵ EGBA 4.12.2009.

molemmat olivat ennen lakimuutosta Ranskan monopoliyhtiöitä. Taitopelit, kuten pokeri, urheiluedonlyönti ja hevosveikkaus oli tarkoitus avata toimilupajärjestelmän myötä vapaalle kilpailulle myös vuoden alusta, heti kun lakimuutos vain hyväksyttäisiin senaatis-
sa.¹³⁶

Jotta kansalliset nettipokerisivut onnistuivat saamaan mahdollisimman paljon asiakkaita uudistuneessa kilpailutilanteessa, lisättiin lakiin pykälä, jossa Ranskassa nykyisin toimivat operaattorit, kuten Bwin ja Unibet joutuivat luopumaan toiminnastaan siihen saakka, kunnes saivat tarvittavan lisenssin. Toimiluvan saamisen arveltiin syksyllä 2009 kestävän kesään 2010 saakka.¹³⁷ Ranskan rahapelimarkkinoille oli vuoden 2010 loppuun mennessä myönnetty vajaa 50 lisenssiä. Markkinoiden avaaminen on saanut komission lopettamaan epäilyt EU-lainsäädännön rikkomisesta. Komissio päättyi samaan tulkintaan myös Italian kohdalla toukokuussa 2010.¹³⁸

Kaikki eivät ole olleet yhtä mieltä Ranskan markkinoiden todellisesta vapautumisesta. Ranskan markkinat ovat suuret ja ymmärrettävästi ne ovat alan toimijoille erittäin mielenkiintoiset. Verotuskäytännöt ja lisenssiin vaadittavat maksut ovat varsin korkeita erityisesti internetkasinoita tarjoaville yrityksille. Alan suurimpiin kuuluva Ladbrokes päätti vetäytyä Ranskan markkinoilta lokakuussa 2010 juuri näiden syiden vuoksi. Yhtiö arvosteli näennäistä kilpailun vapauttamista ja vanhojen monopoliyhtiöiden suosimista.¹³⁹

¹³⁶ Affärsvärlden 9.10.2009.

¹³⁷ Affärsvärlden 9.10.2009.

¹³⁸ European Commission press release 24.11.2010, IP/10/1597.

¹³⁹ Carter, eGaming Review 25.10.2010.

5 RAHAPELIPOLITIIKAN SUUNTAUKSIA EUROOPASSA

Rahapelit ovat lainsäädännöllisessä erityisasemassa koko Euroopassa. Rahapelaamista halutaan säädellä ihmisten ja yhteiskunnan suojelemiseksi. Usein syyt liittyvät sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien ehkäisemiseen, rikollisuuden torjumiseen, verotukseen ja varojen keräämiseen yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Järjestelmiä on useita, ja rahapelien vapausaste on maasta riippuen erilainen.

Viime vuosina Euroopassa on tapahtunut muutos vapaamman kilpailun suuntaan. Tämä johtunee komission antamista huomautuksista vapaan kilpailun estämisessä. Muutokset ovat olleet hitaita ja huonosti toteutettuja. Valtiot ovat olleet haluttomia siirtymään täysin kilpailtuun toimintaympäristöön, sillä rahapelimarkkinat ovat useissa maissa merkittävän kokoiset. Esimerkiksi meklaritalo Daniel Stewart arvioi Ranskan pelimarkkinoiden olevan vuosittain yli 25 miljardin euron arvoiset¹⁴⁰. Ruotsin markkinat olivat puolestaan vuonna 2008 39,8 miljardin kruunun arvoiset, joka tarkoittaa sitä, että keskimäärin jokainen yli 18-vuotias ruotsalainen pelasi vuodessa noin 5 000 kruunulla¹⁴¹.

Jonkin asteinen sääntely on hyväksyttävää ja toivottavaa, mutta kansalaisten holhoamiseen ja valinnan vapauteen puuttuvaan sääntelyyn ei tulisi mennä. Nettipokerin kansallistamiset ainoiksi vaihtoehdoiksi, IP-osoitteiden estämiset sekä rahansiirtojen ja markkinoinnin kieltämiset ovat esimerkkejä epäsuotavasta kehityksestä. EU:n on oltava tarkkana sääntelemässä kehityksen suuntaa. Koska EU:lta puuttuu – ainakin toistaiseksi – lainsäädäntö rahapelialalla, on tärkeää, että komissio pitää linjansa.

Viime aikoina linja on alkanut selkeytymään. Lisäksi EY-tuomioistuin on alkanut antamaan ennakkoratkaisuja, joissa kansallisia lainsäädäntöjä on todettu EU-lakien vastaisiksi. Tähän asti ratkaisut ovat olleet lähinnä ristiriitaisia ja tulkinnanvaraisia. Lähiaikoina on suurella todennäköisyydellä odotettavissa jonkin asteista harmonisointia rahapelien sääntelyyn. Uusia uutisia jäsenvaltioiden kansallistamis- tai liberalisointipyrkimyksistä tulee tiheällä tahdilla. Komission aktiivisen puuttumislinjan perusteella on odotettavissa, että myös Suomen uusi arpajaislaki joutuu komission tarkasteltavaksi. Nykyisen suuntauksen perusteella

¹⁴⁰ Affärsvärlden 9.10.2009.

¹⁴¹ Lotteriinspektionen 4.1.2010.

voisi olettaa, ettei uusi arpajaislaki tule todennäköisesti läpäisemään tätä tarkastelua ilman korjausvaatimuksia.

Tutkimuksessa on jo käsitelty osaltaan Belgian, Ranskan ja Italian rahapelijärjestelmien kehitystä nettipokerin näkökulmasta. Seuraavana esitellään tarkemmin eräitä muita eurooppalaisia rahapelijärjestelmiä eri puolilta kehitystä. Luvun lopussa järjestelmiä vertailaan ja rakennetaan yhteenveto.

5.1 Norjassa tiukka linja

5.1.1 Tarkoitus ja järjestelmä

Pohjoismaista Norjalla on ollut aina kielteisin suhtautuminen rahapeleihin. Lainsäädännössä rahapelit ovat olleet, ja ovat edelleen, kiellettyjä. Tosin laissa säädetään poikkeuksena valtion omistamille ja valvomille yhtiöille oikeus rahapelien järjestämiseen. Lisäksi bingoa ja pieniä arpajaisia voi järjestää organisaatiot ja yhdistykset, joilla on humanitääriset ja yhteiskuntaa hyödyttävät tarkoitukset. Norjan rahapelipolitiikan perusteena onkin ajatus, jonka mukaan yksityistä voiton tavoittelua ei tule sallia, vaan kaiken tuoton tulee mennä hyvään tarkoitukseen.¹⁴²

Kulttuuri- ja kirkkoministeriöllä on päävastuu rahapelipolitiikasta. Lakeja on kolme: 1) yleislaki Lov om lotterier 24.2.1995 No 11; 2) rahapelilaki Lov om pengespill 28.8.1992 No 103 ja 3) vedonlyönti- ja totalaki Lov om veddemål ved totalisator 1.7.1927 No 3. Kaksi jälkimmäistä sääntelevät monopoliyhtiöiden Norsk Tipping AS:n ja Norsk Rikstoton toimintaa.¹⁴³

5.1.2 Kielteisen järjestelmän tunnuspiirteet

Norjan kielteistä suhtautumista rahapeleihin kuvastavat seuraavat elementit rahapelipolitiikassa: a) jos pelejä järjestää, markkinoi tai välittää ilman asianomaista lupaa, voi rangaistuksena saada sakkoja tai vankeutta; b) raha-automaattipelejä sai järjestää yleishyödylliset

¹⁴² THL, Norja 9.1.2008.

¹⁴³ THL, Norja 9.1.2008.

organisaatiot ja yhteisöt ennen vuoden 2003 lakimuutosta. Paikallinen oikeus katsoi EU-lakien sallivan raha-automaattien yksinoikeuden siirtyvän täysin rahapelimonopolin haltuun.¹⁴⁴ Vuoden 2007 kesällä 14 000 raha-automaattia vedettiin pois ja laitettiin tilalle 7 000 uutta monopolin automaattia uusilla korttivalvontaominaisuuksilla varustettuna. Pelaajakohtainen maksimitappio on asetettu 2 000 norjan kruunuun viikossa.¹⁴⁵

c) Interaktiiviset pelit ovat kiellettyjä. Kymmenen humanitääristä organisaatiota saivat kokeiluluvan järjestää interaktiivisia pelejä, kuten raaputusarvat ja Black Jack sekä SMS Jackpot sähköisessä mediassa, vuosiksi 2000–2002, samalla kun monopolille annettiin kokeilulupa omien peliensä tarjontaan sähköisessä mediassa. Kokeilujakson jälkeen monopolille myönnettiin pysyvä lupa, mutta interaktiiviset pelit eivät saaneet jatkolupaa.¹⁴⁶ EFTA-valvontaviranomainen vei asian myös EFTA-tuomioistuimen ratkaistavaksi, mutta Norjan valtio voitti jutun¹⁴⁷.

d) Norja on ehdottanut rahansiirtojen kieltämistä¹⁴⁸. Laki on myös hyväksytty ja se on tullut voimaan 1.6.2010. Tosin pelilainsäädännön asiantuntija Stephen Ketteley ja peliyhtiö Betssonin toimitusjohtaja Pontus Lindwall uskovat molemmat, että peliyhtiöt, maksunvälittäjät ja pelaajat eivät tule välittämään kiellosta, vaan Norjan markkinat säilyvät ennallaan.¹⁴⁹

e) Oslon kärjäoikeus on lokakuussa 2008 katsonut Norjan toimineen yhteisöoikeuden mukaisesti sijoittautumisoikeuden ja palveluiden vapaan tarjonnan kysymyksissä estäessään brittiläisen Ladbrokes Ltd:n pääsyn maan rahapelimarkkinoille¹⁵⁰. Kärjäoikeus pyysi asiassa ennakkoratkaisua EFTA-tuomioistuimelta¹⁵¹. Tässä ja aiemmassa ratkaisussa E-1/06 EFTA-tuomioistuin katsoi sijoittautumisoikeutta ja palveluiden vapaata tarjontaa rikottun, mutta antoi jäsenvaltion itsensä ratkaistavaksi suojan tavoitteet, tason ja laajuuden. Se kiinnitti huomiota oikeasuhtaisuuteen, välttämättömyyteen, johdonmukaisuuteen ja järjestelmällisyyteen rajoitusten asettamisessa ja tavoitteiden toteuttamisessa.¹⁵²

¹⁴⁴ SOU 2006:11, s. 189–190.

¹⁴⁵ Lotteriinspektionen, diaarinumero 08LI2820 10.2.2009, s. 17.

¹⁴⁶ SOU 2006:11, s. 191.

¹⁴⁷ E-1/06, EFTA v. Norja, 14.3.2007, Kok. 2007, s. 11.

¹⁴⁸ Lotteriinspektionen, diaarinumero 08LI2820 10.2.2009, s. 17.

¹⁴⁹ Parker, eGaming Review 19.2.2010.

¹⁵⁰ Asia nr. 04-091873TVI-OTIR/04.

¹⁵¹ E-3/06, Ladbrokes Ltd. vastaan Norja, 30.5.2007, Kok. 2007, s. 89.

¹⁵² Vrt. mm. aiemmin esitellyt Schindler- (C-275/92) ja Gambelli-tapaukset (C-243/01), sekä tapaukset Zenatti (C-67/98, Questore di Verona v. Diego Zenatti, 21.10.1998, Kok. 1999, s. I-7289) ja Placanica (Yhdiste-

Toinen erittäin tiukkaa rahapelipolitiikkaa harjoittanut eurooppalainen valtio on Saksa. Siellä nettipelaamisen kieltäminen ei ole ollut kovinkaan onnistunut ratkaisu. Saksassa hyväksyttiin 1.1.2008 laki, jolla kiellettiin online-pelaaminen, hevosvedonlyöntiä lukuun ottamatta. The German Interstate Treaty on Gambling ei ole kuitenkaan toiminut toivotulla tavalla. High-tech-yritys Bitkomin teettämän tutkimuksen mukaan noin 2 miljoonaa saksalaista pelaa online-pelejä valtion asettamasta kiellosta huolimatta. Lain oli määrä olla voimassa vuoden 2011 loppuun saakka. Sen voimassaolo vaatii kaikkien osavaltioiden hyväksynnän.¹⁵³ Kuten luvussa 4 todettiin, tuomitsi EY-tuomioistuin Saksan rahapelilainsäädännön syyskuussa 2010 EU-lainsäädännön vastaiseksi. Tuomioistuin katsoi Saksan kieltäneen tarpeettoman paljon ulkomaisten peliyhtiöiden toimintaa ja rajoittaneen kuluttajia samalla, kun se itse harjoitti aggressiivista markkinointia ja maksimaalista voiton tavoittelua.¹⁵⁴

5.2 Tanskassa kilpailua avattu väärin keinoin

5.2.1 Järjestelmä ennen muutoksia

Rahapeliä tarjonta Tanskassa on luvanvaraista. Kaikki muut pelit, paitsi raha-automaattipelit, ovat kansallisen monopolin, Danske Spilin, järjestämiä. Tanskan valtio omistaa tästä yhtiöstä 80 %, Tanskan yleisurheiluliitto 10 % ja Tanskan voimistelu- ja yleisurheiluyhdistys 10 %. Yhtiön tuotto menee täysimääräisenä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Danske Spil ei maksa veroja, mutta maksaa valtiolle tietyn lupamaksun peleittäin. Lisäksi valtio omistaa kokonaan Klasselotteriet-nimisen¹⁵⁵ osakeyhtiön. Sen tuotto menee suoraan valtiolle, mutta tuottojen käyttötarkoitusta ei ole laissa määrätty. Raha-automaattipelit ovat puolestaan vapaan kilpailun toiminta-alueita. Danske Spilin tytäryhtiöllä Dansk Automatspil A/S:llä on noin 16 % markkinaosuus^{156, 157}.

Pelien järjestäminen Tanskassa on kiellettyä, ja kiellon rikkomisesta voi seurauksena olla sakko- tai vankeusrangaistus. Valtion peliyhtiöt tarjoavat pelejä monipuolisesti internetissä, mutta ulkomaisten yhtiöiden internetpelien tarjoaminen on kiellettyä Tanskan maaperällä. Internetpelien tarjonnassa maiden rajoja voi olla vaikeaa määritellä, mutta Tanskan lakien

tyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Rikosoikeudenkäynti v. Massimiliano Placanica (C-338/04), Christian Palazzese (C-359/04) ja Angelo Sorricchio (C-360/04), 6.3.2007, Kok. 2007, s. I-1891).

¹⁵³ iGaming Business 24.12.2009.

¹⁵⁴ C-409/06, C-46/08 ja C-316/07.

¹⁵⁵ Klasselotteriet tarjoaa arpajaisia, jossa on kuukausimaksut. Kokonaisvoitonmaksusumma on 500 miljoonaa kruunua vuodessa. Ks. lisää klasselotteriet.dk, Om Klasselotteriet.

¹⁵⁶ Oletettavasti vuoden 2007 tiedot, sillä lähteenä olevan THL:n artikkeli on julkaistu 9.1.2008.

¹⁵⁷ SOU 2006:11, s. 187–188 ja THL, Tanska 9.1.2008.

mukaan tällaista kiellettyä pelien tarjontaa voidaan arvioida tapahtuvan jopa silloin, kun kielen, pelivalikoiman tai markkinoinnin perusteella katsotaan toimittavan Tanskan markkinoilla.¹⁵⁸

5.2.2 Rahapelimarkkinoiden näennäinen avaaminen

Tanskan tärkein pelimarkkinoita säätelevä laki, Lov om visse spil, lotterier og væddemål nr 273 af 17/04/2008 (Veikkauslaki), on niinkin uusi, kuin vuodelta 2008. Tanskassa halutaan kuitenkin siirtyä uuteen, kilpaillumman pelipolitiikan aikaan. Se esitti uudet lakiehdotukset komissiolle heinäkuussa 2009. Lakiehdotuksen perusajatuksena on tarjota pelilisenssejä yksityisille toimijoille ilman lukumääräisiä rajoituksia. Lisenssi tulee maksamaan 3–4 miljoonaa Tanskan kruunua. Muun muassa Ladbrokes Ltd on osoittanut kiinnostuksensa Tanskan pelimarkkinoita kohtaan. Se arvioi veroprosentin säädettävän noin 15–20 %:n tasolle bruttotuloista, ja hyväksyy sen, mikäli toiminnalle annetaan vakaa ympäristö.¹⁵⁹

Danske Spil ei ole avoimesti ajanut omaa nettipokeria, mutta toki se aikoo olla vahva toimija myös avoimilla markkinoilla. Esimerkiksi vedonlyöntipeleissä ja bingossa se on kasvanut sekä tuloksellisesti että asiakasmäärältään. Taustalla Danske Spil on etsinyt seitsemän kuukauden ajan vahvaa kumppania nettipokerin ja -kasinon perustamiseksi. Sellaisen se löysi yhdestä alan perinteikkäästä ja suuresta yhtiöstä, PartyGaming plc:stä.¹⁶⁰ Osoituksena vapaammasta pelipolitiikasta vuoden 2010 alusta alkaen Tanskassa on sallittua järjestää turnauspokeria¹⁶¹.

Komissio antoi lokakuussa 2009 lausuntonsa Tanskan lakimuutosehdotuksista ja totesi niiden olevan ristiriidassa EU-lakien kanssa. Tanskalle annettiin kuukausi aikaa korjata EU-lakien vastaiset kohdat. Näitä olivat muun muassa rikkeet hevosvedonlyönnissä¹⁶², puutteet Internet-palveluntarjoajien informoimisessa, rahansiirtojen estäminen, markkinoinnin kieltäminen ja muiden turvallisuutta ja kontrollointia koskevien EU-säännösten huomiotta jättäminen. Euroopan tärkeimpiin rahapelialan vaikuttajiin kuuluvan EGBA:n pääsihteeri Sigrid Ligné totesi suunnan vapaaseen rahapelien tarjontaan olevan oikea ja toivottu, mut-

¹⁵⁸ SOU 2006:11, s. 188–189 ja THL, Tanska 9.1.2008.

¹⁵⁹ Carter, eGaming Review 7.8.2009.

¹⁶⁰ Gaming Intelligence Group 11.1.2010.

¹⁶¹ Gaming Intelligence Group 4.1.2010.

¹⁶² Englanninkielinen termi rikkeelle on pool betting.

ta toteutuksen tulisi tapahtua EU-lakien mukaisesti. Samalla hän kiitti komission pyrkimyksiä saada EU:n rahapelimarkkinat vastaamaan EU:n perustamissopimuksen perimmäisiä tarkoituksia.¹⁶³

5.3 Vapaan rahapelipolitiikan Iso-Britannia

5.3.1 Toimilupajärjestelmä

EU-maista vapain rahapelipolitiikka on Iso-Britanniassa. Siellä vedonlyönnillä on ollut pitkään hyväksytyt asema yhteiskunnassa. Vuoden 2007 syyskuussa tuli voimaan uudistettu rahapelitoimintaa säätelevä laki, Gambling Act 2005 (c. 19). Lain sääntelyalaan kuuluvat vedonlyönti, bingopelit, kasinoiden peliautomaatit ja etäpelaaminen. Etäpelaamiseen kuuluvat internetin lisäksi kaikki muu nykYTEknologialla mahdollinen pelaaminen sekä tulevaisuudessa mahdolliset pelaamismuodot.¹⁶⁴

Arpajaistoiminnan sijaan vedonlyöntitoiminnan katsotaan olevan elinkeinotoimintaa. Niinpä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä saavat järjestää yksityiset yritykset. Samoin kuin kaikkialla muualla, toiminta ei ole täysin vapaata. Valtio myöntää toimijoille toimiluvat, sekä valvoo ja verottaa niitä. Tosin valtio ei ole suoraan valvonnasta vastaava toimielin, vaan sitä varten on uuden lain myötä perustettu hallituksesta riippumaton lupa- ja valvontaviranomainen – The Gambling Commission. Ilman sen myöntämää toimilupaa pelejä ei saa järjestää. Luvan saaneet EU- tai EFTA-maassa sijaitsevat pelien järjestäjät saavat markkinoida pelejä Iso-Britanniassa lupa- ja valvontasäännösten puitteissa^{165, 166}.

5.3.2 Tuotot pelimuodoittain yksityisille toimijoille ja hyväntekeväisyyteen

Rahapelitoiminnasta saatavat tuotot menevät pelin järjestäjälle vapaan kilpailun periaatteiden mukaisesti. Sen sijaan arpajaistoiminnasta saadut tuotot menevät hyväntekeväisyyteen ja yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Arpajaistoimintaa varten on vuonna 1993 perustettu

¹⁶³ Carter, eGaming Review 12.10.2009.

¹⁶⁴ SOU 2006:11, s. 198–200 ja THL, Iso-Britannia 11.1.2008.

¹⁶⁵ Kielletyn arpajaisten myynninedistämisen määritelmä: Gambling Act 258. Säännökset mainostamisesta: Gambling Act, Part 16 Advertising, 327–333.

¹⁶⁶ SOU 2006:11, s. 198–200 ja THL, Iso-Britannia 11.1.2008.

oma organisaationsa – The National Lottery. Sen tehtävänä on antaa toimilupa seitsemäksi vuodeksi kerrallaan sille, joka tehokkaimmin ja vastuullisimmin järjestää arpajaisia, raaputusarpapelejä ja lottoa. Toimiluvan saanut yritys saa voittoa 0,5 % ylijäämästä. Lisäksi maahan on perustettu muista toimijoista riippumaton Responsibility in Gambling Trust (RIGT) tutkimaan ja ehkäisemään rahapelihaittoja. Rahoitus toteutetaan peliteollisuuden vapaaehtoisesti maksamin avustuksin.¹⁶⁷

5.4 Ruotsi yrittää estää väistämättömän

5.4.1 Läheisin järjestelmä Suomen kanssa

Suomen ja Ruotsin lainsäädännöllinen järjestelmä ja poliittiset ratkaisut ovat alasta riippumatta usein samankaltaisia. Tämä johtuu usein siitä, että Suomi seuraa ratkaisuihissaan usein Ruotsin esimerkkiä. Niinpä Ruotsin rahapelijärjestelmää tulee tarkastella lähemmin.

Lähtökohtaisesti Ruotsin rahapelijärjestelmä on hyvin samankaltainen Suomen kanssa. Rahapeliien järjestäminen vaatii luvan. Kaikki arpajaistoimintaan kuuluvat pelit, ravipelejä lukuun ottamatta, järjestää valtion kokonaan omistama AB Svenska Spel. Ravipelien järjestämislupa on Suomen tavoin annettu hevosurheiluorganisaatioiden omistamalle osakeyhtiölle, AB Trav och Galoppille (ATG). Pienimuotoisia arpajaisia ja bingopelejä voivat järjestää yleishyödylliset yhteisöt. Muunlainen rahapeliien järjestäminen tai ulkomaisiin rahapeleihin osallistumisen edistäminen on kiellettyä.¹⁶⁸

Rahapelejä säätelevä yleislaki on arpajaislaki Lotterilag (1994:1000). Rahapeliasioista vastaava viranomainen on Lotteriinspektionen. Se valvoo rahapelimarkkinoita ja seuraa niiden kehitystä koti- ja ulkomailla, sekä raportoi kehityksestä hallitukselle. Ruotsissa on sekä kansainvälisiä että ravintolakasinoita. Kasinolaki säätelee kansainvälisiä, ja arpajaislaki ravintolakasinoita. Kansainvälisten kasinoiden toiminnan harjoittamiseen voi luvan saada vain sellainen yhtiö, joka on suoraan tai epäsuorasti valtion omistama.¹⁶⁹

¹⁶⁷ SOU 2006:11, s. 201–202 ja THL, Iso-Britannia 11.1.2008.

¹⁶⁸ THL, Ruotsi 9.1.2008.

¹⁶⁹ THL, Ruotsi 9.1.2008.

Ruotsin rahapelipolitiikan tavoitteet ovat perinteisesti olleet seuraavat: Terveet, varmat ja kontrolloidut markkinat, sosiaaliset suojantarpeet huomioon ottaen. Rahapeleistä saadut voitot tulee kohdentaa yleishyödylliseen tarkoitukseen. Päämääränä tulee olla sosiaalinen suojantarve, samalla laaja pelivalikoima tarjoten, ja laitton pelientarjonta estäen.¹⁷⁰ Lainsäädännössä tulee siten pyrkiä:

- rikollisuuden ehkäisemiseen
- sosiaalisten ja taloudellisten haittavaikutusten ehkäisemiseen
- varmistamaan kuluttajansuojan toteutuminen
- voittojen allokoimiseen yleishyödyllisiin tarkoituksiin.¹⁷¹

Tavoitteet ovat siis melko identtiset Suomen kanssa. Niissä on nähtävissä monopolin suojele, maksimaalinen voittojen kerääminen ja kaksoisrooli aktiivisena pelien tarjoajana sekä niiden haittojen ehkäisijänä. Ruotsi onkin ollut komission huomautusten kohteena vuodesta 2006 alkaen, jolloin se sai huomautuksen protektionaalisesta rahapelilainsäädännöstään. 2007 Ruotsille annettiin virallinen huomautus ja 2008 perusteltu lausunto. Ruotsilla ei tunnu tästä huolimatta olevan mitään aikomusta purkaa monopoliaan, päinvastoin se pyrkii rajoittamaan vapaata kilpailua mahdollisimman paljon.

Eräs viimeisimmistä tapauksista Ruotsin rahapelimonopoliin liittyen on ollut kiista valvontaviranomaisen Lotteriinspektionin ja ruotsalaisomistuksessa olevan Betssonin välillä. Maltalle lisensoitu Betsson on pitänyt Ruotsissa Shopsson-brändin alla olevaa myymälää toukokuusta 2008 alkaen. Kammarrätten¹⁷² ehti joulukuun 7. päivänä 2009 annetulla päätöksellään asettaa Betssonille 250 000 euron sakkouhan, mikäli liikettä ei suljeta. Shopsson ehti olla suljettuna viikon ennen kuin Regeringsrätten¹⁷³ 28.12.2009 kumosi Kammarrättenin päätöksen, ennen kuin muuta päätetään. Betsson ilmoitti välittömästi aukaisevan liikkeensä uudestaan. Betssonin pääargumentti oli, että Skandinavian maiden rahapelilainsäädäntö ei ole EU:n palveluiden vapaan liikkuvuuden periaatteiden mukainen.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Regeringens proposition 2002/03:93, s. 15.

¹⁷¹ SOU 2006:11, s. 233–234.

¹⁷² Suomeksi hallintovalitustuomioistuimien, englanniksi Administrative Court of Appeal. Ruotsissa on kolmitasoinen hallinto-oikeus: 1) Länsrätten, 2) Kammarrätten, 3) Regeringsrätten.

¹⁷³ Suomeksi korkein hallinto-oikeus.

¹⁷⁴ iGaming Business 6.1.2010.

Shopsson on ollut myös vuoden 2010 puolella sekä suljettuna että avattuna. Regeringsrätten katsoi syyskuussa Betssonin myymälän olevan lainvastainen, eikä suostunut pyytämään EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua asiassa. Tämän jälkeiset EY-tuomioistuimen ratkaisut rohkaisivat Betssonin avaamaan Shopsson-myymälänsä uudelleen joulukuussa 2010.¹⁷⁵ Shopsson-tapaus yhdessä toisen viime aikoina Ruotsin rahapeli-markkinoita käsitelleen tapauksen kanssa voivat jatkossa vaikuttaa Ruotsin monopolia suojelemaan rahapelipolitiikkaan.

Kyseisestä tapauksesta annettiin unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu 8.7.2010. Suurimpien ruotsalaisten sanomalehtien – Expressenin ja Aftonbladetin päätoimittajille oli alun perin määrätty sakkorangaistuksia Expektin, Unibetin, Ladbrokesin ja Centrebetin mainostamisesta lehdistään. Svea hovrätt¹⁷⁶ esitti ennakkoratkaisupyynnön EY-tuomioistuimelle, kun asiat palautettiin sille takaisin Högsta Domstolenista¹⁷⁷. Nykyisen Ruotsin lainsäädännön mukaan muussa EU-valtiossa luvan saanut yhtiö voi tarjota internetpelejä Ruotsissa, mutta ei markkinoida niitä. Tuomiossaan EY-tuomioistuin totesi, että tällaisen muussa jäsenvaltiossa luvan saaneen yhtiön asettaminen rangaistuskäytännössä eriarvoiseen asemaan rahapeliluvattoman ruotsalaisen yhtiön kanssa, on vastoin EU-lainsäädäntöä.¹⁷⁸

5.4.2 Mihin suuntaan Ruotsi on menossa?

Ruotsin hallitus on pohtinut rahapelimarkkinoiden nykytilaa ja tulevaisuutta varsin syvällisesti vuoden 2006 selvityksessä – Spel i en föränderlig värld. Selvityksessä todetaan, että rahapelipolitiikassa tulisi turvata edellä mainittujen tavoitteiden toteutuminen uudenaikaisessa kovassa kilpailutilanteessa, markkinoiden ja teknisen kehityksen edetessä sekä EU-lainsäädännön asettamat rajoitukset huomioon ottaen. Selvityksessä on etsitty parasta mahdollista toteuttamiskeinoa tavoitteiden saavuttamiseksi. Ruotsin rahapelisäännösten todetaan olevan ristiriidassa palvelujen vapaan tarjonnan ja sijoittautumisoikeuden määräysten kanssa. Lisäksi lainsäädännöllisten tavoitteiden ja käytännön toteutuksen välillä on epäselvyyksiä, jotka kyseenalaistavat rahapelilainsäädännön EU-oikeuden mukaisuuden.¹⁷⁹

¹⁷⁵ betsson.com, press release 22.12.2010.

¹⁷⁶ Svean hovioikeus.

¹⁷⁷ Ylimmän oikeusasteen tuomioistuin.

¹⁷⁸ Yhdistetyt asiat C-447/08 ja C-448/08, rikosoikeudenkäynti v. Otto Sjöberg (C-447/08) ja Anders Gerdin (C-448/08), 28.8.2010, Kok. 2010, s. 8–9.

¹⁷⁹ SOU 2006:11, s. 314–315.

Selvityksessä on tutkittu mahdollisuuksia antaa ulkomaisille yhtiöille toimintavapaus pelien tarjoamiseen Ruotsissa internetin ja muiden sähköisten viestimien kautta, mutta reaalisten mahdollisuuksien on katsottu puuttuvan. Valtion monopolin kilpailukyvyyn vahvistamisselvityksissä on löydetty yksi ja ainoa keino varmistaa asema kansainvälisessä kilpailussa. Tämä on monopolin edellytysten parantaminen siitäkkin huolimatta, että jo tuolloin EU:n tiedettiin puuttuvan Ruotsin rahapelilainsäädäntöön lähes varmasti. Selvityksessä todetaan ulkomaisten peliyhtiöiden markkinoille pääsyn totaalisen kieltämisen olevan tuomittu epäonnistumaan.¹⁸⁰

Nyt tiedetään, että Ruotsi kansallisti nettipokerin ja ei ole pystynyt pitämään Betssonian omien markkinoidensa ulkopuolella. Vaihtoehtoisia rahapelijärjestelmiä selvitettäessä on kuitenkin tultu tulokseen, että lisenssijärjestelmä voisi olla ainoa mahdollinen järjestelmä, jolla valtion, EU:n ja peliyhtiöiden intressit voisivat kohdata toisensa.¹⁸¹

Vuoden 2010 loppuun mennessä tilanne Ruotsin rahapelimarkkinoilla on edelleen sekava. Ruotsin oli määrä uudistaa rahapelilainsäädäntönsä syksyyn mennessä, mutta lain valmistelussa esiintyneet ongelmat laittomien pelinjärjestäjien rangaistuksissa viivästyttävät lain voimaan tulemistä vuoteen 2011. Lain myötä Ruotsin rahapelimarkkinat vapautettaisiin kilpailulle osittain. Se, mitä tämä tarkoittaa, ei ole vielä täysin selvää. Todennäköisesti ulkomaiset yhtiöt voisivat tarjota urheiluedonlyöntiä. Monopolille puolestaan jäisi kasinopelien ja pokerin järjestäminen, joissa se katsoo olevan suuremman riskin ongelmapelaajien kannalta.¹⁸²

5.5 Järjestelmien vertailua

Eurooppalaiset rahapelijärjestelmät voidaan jakaa seuraavanlaisesti niiden suomien markkinamahdollisuuksien mukaan:

1. toimilupajärjestelmät
2. rajoitetut toimilupajärjestelmät
3. monopolijärjestelmät.

¹⁸⁰ SOU 2006:11, s. 314–315.

¹⁸¹ SOU 2006:11, s. 324. Ks. tarkemmin lisenssijärjestelmän arvioinnista SOU 2006:11, s. 317–324.

¹⁸² Gaming Intelligence Group 5.2.2010.

Eurooppalaiset rahapelijärjestelmät voidaan laittaa kolmeen eri kategoriaan myös sen mukaan, kuinka tiukasti valtiot haluavat säilyttää kontrollin itsellään. Nämä kategoriat ovat:

1. kilpailun salliva rahapelijärjestelmä
2. muutokseen pyrkivä rahapelijärjestelmä
3. kilpailun estävä rahapelijärjestelmä.

Jokaisella tasolla on alatasoja sen mukaan, miten järjestelmä on rakentunut, missä kehitysvaiheessa järjestelmä on ja mitkä ovat tosiasialliset ratkaisukeinot. Tasolla 1 on vasta yksittäisiä Euroopan maita, mutta tasolta 2 niitä on tulossa lisää. Tasojen 2 ja 3 välillä on huomattavasti suurempi ero kuin tasojen 1 ja 2 välillä. Tason 3 maat pitävät useimmiten tiukasti kiinni omasta kilpailua rajoittavasta rahapelipolitiikastaan, eivätkä siten helposti lähde ajamaan muutoksia.

Täysin vapaata kilpailua eurooppalaisilla rahapelimarkkinoilla ei tulla lähitulevaisuudessa näkemään. Kaikissa järjestelmissä valtio on mukana vähintään joko lupa- tai valvontaviranomaisena. Suurista Euroopan maista vapainta rahapelipolitiikkaa ylläpidetään Iso-Britanniassa, jossa järjestelmä pohjautuu toimilupiin. Perinteet ja rakenteet keskimääräistä kilpailluimmille markkinoille ovat vahvat. Toinen vapaan rahapelipolitiikan edustaja on Malta. Tästä pienestä saarivaltiosta on tullut kotipaikka usealle EU-markkinoilla toimivalle internetkasinolle, koska toimilupia myöntäviä maita ei ole juurikaan ollut. Tästä syystä myös Iso-Britannialle kuuluvalle Gibraltarille on tullut peliyhtiöiden pääkonttoreita.

Euroopan rahapelimarkkinoilla on tapahtunut paljon viimeisten vuosien aikana. Kaikki eivät ole menneet samaan suuntaan. Rahapelijärjestelmäänsä kilpailullisempaan suuntaan ovat uudistaneet mm. Ranska, Tanska, Belgia ja Italia. Näissä kyseisissä maissa markkinoiden avaaminen on tapahtunut monopolien asettamin ehdoin. Ranskassa toimilupia on myönnetty asteittain, ja niitä on markkinoilla vuoden 2010 loppuun mennessä toimivaa kilpailua ajatellen riittävästi. Koska vanhoilla monopoliyhtiöillä on ollut koko ajan etu muihin kilpailijoihin nähden, on kilpailu ollut enemmän tai vähemmän näennäistä.¹⁸³

Italian markkinoille ovat lähteneet useat alan suuret nimet, kuten PokerStars ja Full Tilt Poker. Ongelma näillä markkinoilla on sama kuin muillakin esillä olleilla mailla – pelientar-

¹⁸³ Gaming Intelligence Group 8.9.2010.

joajat voivat tarjota pelejään vain kyseisen maan kansalaisille. Samalla se tarkoittaa sitä, että tämän maan kansalaiset eivät saa pelata muun maalaisia vastaan. Tässä kärsii sekä peliyhtiö pienen liikevaihdon vuoksi että pelaajat pienten pelaajamäärien vuoksi. Vuoden 2010 alussa toimilupajärjestelmään internetkasinoiden osalta siirtyi myös Viro¹⁸⁴. Jo aiemmin maassa on ollut osittainen toimilupajärjestelmä; vuonna 2005 eri rahapelejä tarjoaville yrityksille oli annettu 18 toimilupaa¹⁸⁵. Koska Virolla ei ole pitkiä rahapelijärjestelmän perinteitä, voi maa vapauttaa kilpailua lisää hyvinkin pian.

Pohjoismaat ovat perinteisesti kuuluneet maihin, jotka rajoittavat kilpailua rahapelimarkkinoilla eniten. Vain Tanska on lähtenyt tosissaan vapauttamaan kilpailua. Ruotsissa on tutkittu vaihtoehtoja markkinoiden avaamiselle, mutta monopoli ei ole heikentynyt. Sitä vastoin Ruotsin kansallinen monopoli Svenska Spel on avannut oman nettipokerin ja siten vahvistanut omaa markkina-asemaansa. Se on pyrkinyt päämäärätietoisesti säilyttämään pelimonopolinsa tiukalla lainsäädännöllä ja valvonnalla.

Erityisesti vuoden 2010 aikana Ruotsin rahapelimarkkinoiden avautumisesta on saatu konkreettisia esimerkkejä luvuissa 5.4.1 ja 5.4.2 esitettyjen tapausten myötä. Ruotsalaisomistuksessa olevia yksityisiä peliyhtiöitä on runsaasti internetmarkkinoilla. Näitä ovat mm. Betsson, Unibet ja Expekt. Osa suurista ruotsalaisyhtiöistä on Tukholman pörssissä listattuja yhtiöitä. Kaikkien lisenssien tai lupien myöntäjänä on Maltan tai Gibraltarin viranomainen.¹⁸⁶

Suomalaiset eivät ole vastaavalla tavalla omistajina mukana yksityisissä yhtiöissä. Valtion tasolla Suomi on seurannut Ruotsin esimerkkiä pelimonopolin puolustamisessa, ja nyt myös kansallisen nettipokerin perustamisessa. Vaikka Suomessa ja Ruotsissa harjoitetaan tiukkaa rahapelipolitiikkaa, on kontrolli kaikkein tiukinta Norjassa. Valtiollisen monopolin korostamista kuvastavat viime vuosina voimaan tulleet lait, joilla mm. muiden kuin monopoliyhtiöiden markkinointi on kriminalisoitu ja monopoliyhtiöille on annettu lisää tehtäviä. Lisäksi Norjassa on jopa voimaanpantu rahansiirtojen kieltolaki ulkomaisille pelisivustoille.

¹⁸⁴ Webb, Online Casino News 12.9.2009.

¹⁸⁵ THL, Viro 11.1.2008.

¹⁸⁶ Lisää yhtiöiden omistuksesta ja luvista betssonab.com, About-Betsson; unibetgroupplc.com, Short Facts ja Cobb & Gagneus 2000, s. 47.

Taulukossa 1 on vedetty yhteen molemmat luokitukset sekä jaettu näitä alaluokkiin. Rahapelijärjestelmät on ensin jaettu kolmeen pääluokkaan. Vasemmalla on eniten kilpailua salliva järjestelmä, ja kilpailunrajoitukset korostuvat oikealle päin. Jokainen pääluokka on jaettu kahteen osaan sen perusteella, kuinka vapaata kilpailu on. Samassa alaluokassa olevat järjestelmät on jaettu siten, että ylempänä oleva maa sallii kilpailua enemmän kuin alempana oleva.

TAULUKKO 1, Erilaiset rahapelijärjestelmät (jatkuu seuraavalla sivulla)

Toimilupajärjestelmä / Kilpailun salliva rahapelijärjestelmä		Rajoitettu toimilupajärjestelmä / Muutokseen pyrkivä rahapelijärjestelmä		Monopolijärjestelmä / Kilpailun estävä rahapelijärjestelmä	
Yritystoiminnan mahdollistava	Kilpailua koostava	Muutos ilman suurta monopolin vaikutusta	Monopolin ehdoilla tehty muutos	Vaihtoehtoisia ratkaisuja etsivä	Monopolia vahvistava
Malta & Gibraltar - Suhteellisen helppo ja halpa saada toimilupa sekä harjoittaa toimintaa	Iso-Britannia - Yhdistää yksityisen ja yleisen hyödyn, toimiva valvonta	Italia - Lakimuutos komissiossa läpi, suuri määrä lisenssejä	Ranska - Komissio vastustanut lakimuutosta, vanhoille monopoliyhtiöille annettu uusia etumatkaa uusiin toimijoihin nähden	Ruotsi - Vielä Suomen kaltainen monopolijärjestelmä kansallisella nettipokerilla, tutkittu vaihtoehtoja, osittainen markkinoiden avaaminen mahdollista	Suomi - Uusi arpajaislaki vahvistaa monopolin asemaa, kansallinen internetkasino, ei aikomusta avata kilpailua
		Viro - lakimuutos läpi komissiossa, toimilupa periaatteessa kaikille ehdot täyttävälle, jo aikaisemmin ollut käytössä osittainen toimilupajärjestelmä	Tanska - Tarkoituksena tarjota lisenssejä rajoittamattomasti, ei kansallista nettipokeria, komissio suhtautunut kielteisesti EU-säännösten vastaisten ratkaisujen vuoksi (mm. markkinoinnin ja rahansiirtojen kieltä, muiden yhtiöiden informoinnin puute)		Norja - Rahapeli politiikka on viime vuosina tiukentunut entisestään, säännösten vastaisten toimien kriminalisoiminen ja rahansiirtojen kieltolaki, ei aikeita avata kilpailua
			Belgia - Komissio ei ole hyväksynyt lakiuudistuksia,		Saksa - lailla kielletty ulkomaisilla sivustoilla pela-

		mutta kansallisesti ne on hyväksytyt. Rajoitettu määrä lisenssejä, ulkomaisilla sivuilla pelaaminen estetty		minen ja rahansiirrot niille, samalla aggressiivinen markkinointi ja voiton tavoittelu, EY-tuomioistuin tuominut kilpailua rajoittavaksi
--	--	---	--	--

6 MONOPOLIN EU-LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAISUUDEN ARVIOINTIA

6.1 Monopolin perusteet

Lähes jokainen poliitikko ja rahapeliasioista vastaava virkamies haluaa säilyttää rahapeli-monopolin. Tämä käy ilmi jo uuden arpajaislain esivalmisteluista – sisäasiainministeriön asettaman rahapelifoorumin linjauksista.¹⁸⁷ Perusteet ovat samat kuin lakitekstistä ilmenevät. Uutta arpajaislakia koskevassa hallituksen esityksessä on korostettu entistä voimakkaammin lain tarkoitusta lisäämällä 1 §:n otsikkoon lain soveltamisalan lisäksi 'tarkoitus'.¹⁸⁸

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tässä laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta.

Tämän lain tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Poliitikot ja viranomaiset ovat katsoneet yksinoikeusjärjestelmän toteuttavan parhaiten näitä tavoitteita¹⁸⁹. Perusteet ovat siis:

- pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäiseminen, ts. ongelmapelaamisen kontrollointi ja hoito
- rikollisuuden ehkäiseminen

¹⁸⁷ Sisäasiainministeriö, rahapelifoorumin linjaukset s. 3–4.

¹⁸⁸ HE 96/2008, s. 6.

¹⁸⁹ Ks. HE 96/2008, s. 3.

- rahapelien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin.¹⁹⁰

Lisäksi arpajaislaissa puhutaan myös arpajaistoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamisesta¹⁹¹. Tämä perustelu ei ole kuitenkaan saanut niin vahvaa asemaa monopolin säilyttämisen puolesta käydyissä keskusteluissa kuin edelliset.

Arpajaislain uudistamishankkeen toisen vaiheen hallituksen esityksessä on tulkittu EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä siten, että se tukisi Suomen rahapelimonopolia. Hallituksen esityksessä korostetaan jäsenvaltion mahdollisuutta määrätä itse suojan taso. Laajan pelivalikoiman ja markkinoinnin oikeutus on katsottu tulevan ennakkoratkaisusta Yhdistetyt asiat Placanica (C-338/04), Palazzese (C-359/04) ja Sorricchio (C-360/04).

Tapausta Läärä (C-124/97) on tulkittu siten, että jäsenvaltio voi antaa rahapelitoiminnan tietyn yksinoikeusyhteisön tehtäväksi mikäli sen toiminta täyttää rajoitusten hyväksyttävyyden edellytykset. Näiden edellytysten on tulkittu täytyneen Norjan rahapelimonopolia käsitelleessä EFTA-tuomioistuimen tapauksessa (E1/06). Hallitus on tulkinnut yksinoikeuden internetissä tarjottaviin peleihin olevan mahdollista tapausten Santa Casa (C-42/07) ja Ladbrokes (C-258/08) myötä. Lisäksi kilpailuoikeudellinen hyväksyttävyys monopolille tulkitaan tulevan tapauksesta Betfair (C-203/08).¹⁹²

6.2 Perusteiden kritisointia

Koska Suomessa yksinoikeusjärjestelmä on katsottu parhaaksi tavaksi torjua peliongelmiä, ehkäistä rikollisuutta ja rahoittaa yleishyödyllisiä organisaatioita, tulee tarkastella lähemmin, kuinka laki ja käytäntö kohtaavat. Lisäksi tarkastellaan ja tulkitaan miten EU-oikeus vaikuttaa rahapelimonopoliin ja sen olemassaolon oikeutukseen sekä pohditaan, voisiko jokin muu järjestelmä korvata nykyisen tai olla jopa parempi vaihtoehto.

¹⁹⁰ HE 96/2008, s. 6.

¹⁹¹ HE 96/2008, s. 6.

¹⁹² HE 207/2010, s. 7–8.

Rahapelifoorumin tehtävänä ei ole ollut selvittää mikä järjestelmä olisi paras tai tehokkain tapa rahapelitoiminnan järjestämiseen. Sitä vastoin linjauksessa käsitellään rahapelimonopoliin kohdistuvia haasteita uhkina, jotka tulee torjua. Ruotsissa valtio on aidosti vertaillut muitakin vaihtoehtoja, mutta Suomessa tarkoituksena on vain ja ainoastaan monopolin puolustaminen ulkoisilta toimijoilta ja EU:n painostukselta^{193, 194}.

Komission virallinen huomautus ja EY-tuomioistuimen tulkinnanvaraiset ratkaisut ovat pakkaneet hallituksen uudistamaan arpajaislainsäädäntöä. Rahapelifoorumin johdossa toiminut rahapeliasioista vastaava sisäasiainministeri Kari Rajamäki myöntää avoimesti Suomen rahapelimonopolin puolustamisen EU-lainsäädäntöä vastaan sisäasiainministeriön internetsivuilla julkaistussa tiedotteessa 22.3.2007. Hän kertoo EU-toimintaympäristön vaikuttaneen olennaisesti hallituksen esitykseen uudeksi arpajaislaiksi.¹⁹⁵

Suomen rahapelimonopolin EU-lainsäädännön mukaisuutta arvioitaessa tulisi pitää mielessä yksinoikeusnormit – EU:n perustamissopimuksen artiklat 106 ja 102. Artiklan 106 mukaan monopolia ei voi ylläpitää sen vuoksi, että sillä vältetään EU-säännökset. Artikla 102 mukaan yksinoikeusyhteisö käyttää määräävää markkina-asemaansa väärin, mikäli se ei kykene täyttämään tehtäviään tai markkinoiden kysyntää. Lisäksi jo lähtökohtaisesti tulisi kysyä onko monopoli välttämätön tehtävän hoitamiseksi?¹⁹⁶ Komission antamat perusteet rahapelimonopolin EU-oikeuden vastaisuudelle ovat lopulta tärkein kritiikki yksinoikeusjärjestelmän unionin lain mukaisuutta vastaan.

6.2.1 Komission tulkinta Suomen rikkomuksista

Huhtikuussa 2006 Suomi, yhdessä Ruotsin, Tanskan, Italian, Saksan, Hollannin ja Unkarin kanssa sai komissiolta virallisen huomautuksen, joka koski kansallisen rahapelimonopolin urheiluviedonlyönnin rajoituksia ja kieltoja¹⁹⁷. Komissio epäili, että kansalliset rajoitukset ovat palveluiden vapaata tarjontaa ja liikkuvuutta koskevia EU-sääntöjä vastaan. Erityisesti tarkastelun kohteena oli suhteellisuusperiaate eli kysymys siitä, ovatko rajoitukset välttä-

¹⁹³ Vrt. SOU 2006:11, s. 317–324.

¹⁹⁴ Sisäasiainministeriö, rahapelifoorumin linjaukset s. 3–4.

¹⁹⁵ Sisäasiainministeriö 22.3.2007.

¹⁹⁶ Ks. luvut 3.2.2.4 ja 3.2.2.5.

¹⁹⁷ Asia 2004/4062.

mättömiä ja vaikutuksiltaan oikein mitoitettuja sekä se, kohdellaanko vedonlyöntipalveluntarjoajia tasa-arvoisesti.¹⁹⁸

Suomen vastaus viralliseen huomautukseen ei tyydyttänyt komissiota¹⁹⁹. Niinpä se antoi Suomelle maaliskuussa 2007 perustellun lausunnon palveluiden vapaan tarjoamisen rajoituksista urheiluedonlyönnin alalla. Komission mukaan seuraavat arpajaislain säännökset rajoittavat EY:n perustamissopimuksen 56 artiklan mukaista palveluiden vapaata tarjontaa:

- 5 §:n säännökset arpajaisten toimeenpano-oikeudesta
- 7 §:n säännökset toimeenpano-oikeuden yleisistä edellytyksistä
- 11 §:n säännökset rahapeliluvan antamisesta
- 62 §:n 1 ja 2 momentin kiellot arpajaisten muunlaisesta toimeenpanemisesta, ilman lupaa tai ulkomailla toimeenpantujen arpajaisten ja arpojen myynnistä, välittämisestä ja mainostamisesta.²⁰⁰

Lisäksi komissio katsoi, että arpajaislain 5 §:ssä oleva määräys, että urheiluedonlyöntipalveluntarjoajan kotipaikan on oltava Suomi, on luonteeltaan syrjivä.

Tutkimuksessa on jo aiemmin käsitelty 56 artiklan sisältö ja siihen liittyvät hyväksytyt rajoitukset. Komissio jakoi Suomen poliittiset tavoitteet rahapelien sääntelyssä ja valvonnassa kolmeen osaan:

- 1) julkisten toimien ja projektien rahoittaminen sekä yksityisen tai taloudellisen voitontavoittelun estäminen
- 2) ongelmapelaamisen ja peliriippuvuuden ehkäisy
- 3) rikosten torjunta pelitoiminnan asianmukaisuuden valvonnalla ja kotipaikka-vaatimuksella.²⁰¹

¹⁹⁸ Varvio 2007, s. 39.

¹⁹⁹ Ks. tarkemmin Suomen vastauksen sisällöstä Varvio 2007, s. 39.

²⁰⁰ Varvio 2007, s. 40. Huomaa muuttuneet säännökset.

²⁰¹ Varvio 2007, s. 40.

Kuten tutkimuksessa on selvitetty, ei EU-lainsäädännössä hyväksytä puhtaasti taloudellisten etujen tavoitteita syiksi, joilla palveluiden vapaata tarjontaa rajoitetaan. Myös komissio totesi tämän ja esitti lisäperusteluja rajoitusten väärinkäytöstä. Sen mukaan valtion talousarviossa Veikkaus Oy:lle asetetaan tulostavoitteita. Veikkauksen jälleenmyyntiverkosto koostuu yksityisyrittäjistä, jotka hyötyvät Veikkauksen myynnin kasvusta. Komission mielestä nämä syyt osoittavat, että rajoitukset, joilla pyritään suojelemaan pelaajia ja estämään yksityisen voiton tavoittelu, eivät kohtaa todellisuutta.²⁰²

Komission mukaan kuluttajien suojelun ja peliriippuvuuden ehkäisemisen tavoitteet eivät Suomessa tosiasiallisesti toteudu siten, että niitä voitaisiin pitää hyväksytyinä rajoituksina palveluiden vapaalle tarjonnalle. Se viittasi Gambelli-tapaukseen (C-243/01) todetessaan, että monopolia ei voi perustella pelaajien suojelulla samalla kun sen annetaan houkutella kuluttajia pelaamaan. Komission mukaan Veikkaus harjoittaa aggressiivista markkinointia, jolla pyritään voiton tavoitteluun. Veikkaus käyttää kaikkia markkinointikanavia toteuttaessaan johdonmukaista markkinointistrategiaansa. Suomi ei vastauksessaan esittänyt mitään virallisia lukuja pelihaittojen ehkäisystä aiheutuvista menoista tai toimista.²⁰³

Suomen asettamat rajoitukset palveluiden vapaalle tarjonnalle rikollisuuden ehkäisemiseksi eivät vakuuttaneet komissiota. Se ei löytänyt ainuttakaan perustetta sille, miksi ulkomainen peliyhtiö, jolla on laillinen oikeus toimintaansa jossain toisessa jäsenvaltiossa, jossa sitä asianmukaisesti valvotaan, ei voisi toimia tai markkinoida pelejään Suomessa.²⁰⁴

Suomi antoi vastauksensa perusteltuun lausuntoon toukokuussa 2007. Asia on vielä kesken, ja mikäli vastaus ei tyydytä komissiota, voi edessä olla jäsenvelvoitteiden laiminlyönnistä johtuva kanteen nostaminen EY-tuomioistuimessa.²⁰⁵

²⁰² Varvio 2007, s. 40–41.

²⁰³ Varvio 2007, s. 40–41.

²⁰⁴ Varvio 2007, s. 41.

²⁰⁵ Varvio 2007, s. 42–43.

6.2.2 Ongelmapelaaminen

Ehkä kaikkein eniten monopolin olemassaoloa perustellaan peliongelmiin ehkäisyllä ja ongelmapelaajien hoidolla ja valvonnalla. Monopolin puolustajat väittävät ongelmien ehkäisyn ja hoidon olevan tehokkaampaa yksinoikeusjärjestelmässä. Keskustelussa ei ole useinkaan tullut esiin, että peliongelmiä esiintyy vain marginaalisella osalla pelaajista.

Ongelmapelaamisen ja peliongelmiin tasoja on kahdesta neljään, riippuen siitä, minkä tutkimuksen tilastoja tarkastellaan. Väestökyselyyn 2007²⁰⁶ ja nuorisotutkimukseen 2006²⁰⁷ pohjautuen Suomessa arvioidaan olevan noin 130 000 ongelmapelaajaa, mikä on noin 3 % yli 15-vuotiaista. Peliriippuvaisten määrä on arviolta noin 42 000 suomalaista, eli vajaa 1 % yli 15-vuotiaasta väestöstä. Vaikeasti peliriippuvaisia ja pikaisen avun tarpeessa olevia samaisesta väestöryhmästä on noin 0,1 %, 4 000 suomalaista.²⁰⁸

Kyseessä ei siis ole yleinen ongelma, kun otetaan huomioon, että yli seitsemän kymmenestä suomalaisesta pelaa jotakin rahapeliä vähintään kerran vuodessa ja viikoittainkin lähes puolet suomalaisista. Suomalaisten päivätappiot ovat noin 1,2 miljoonaa euroa. Toisaalta eniten tappioita kärsii tämä pieni ongelmapelaajien ryhmä, joka käyttää kolmanneksen kaikista suomalaisten rahapeleihin pelaamista rahoista ja samalla noin kolmanneksen koko tuloistaan, keskimäärin 90 euroa viikossa.²⁰⁹

6.2.2.1 Puutteita peliongelmiin ehkäisyssä

Jo voimaan tulleen lakimuutoksen hallituksen esityksessä myönnetään, että aikaisemman arpajaislain säännökset eivät täyttäneet pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen vaatimusta²¹⁰. Tähän asti pelihaittoja on pyritty kontrolloi-

²⁰⁶ Aho – Turja 2007.

²⁰⁷ Ilkas – Aho 2006.

²⁰⁸ peluuri.fi, Ongelmapelaajien määrä Suomessa.

²⁰⁹ Aho – Turja 2007, s. 3–4 ja 59, sekä veikkaus.fi, Vuosikertomus 2009, s. 30.

²¹⁰ HE 96/2008, s. 3.

maan ja ehkäisemään vain säännöksillä, jotka puuttuvat pelien tarjontaan ja pelaamisen mahdollisuuksiin.

Samaa mieltä on myös sosiaali- ja terveysministeriön rahapelihaittojen ehkäisystä ja hoidosta vastaava neuvotteleva virkamies Kari Haavisto. Hänen mukaansa pelihaittojen ehkäisyssä ei ole onnistuttu. Ensinnäkin pelihaittojen seuranta ei ole Suomessa onnistunut. Pelitoiminnan ohjaus ja valvonta on ollut väljää ja heikosti resursoitua. Toiseksi peliongelmiin tutkimukseen ja hoitoon on varattu kansainvälisesti katsoen keskivertaista vähemmän resursseja.²¹¹ Uuteen arpajaislakiin on kirjattu rahapelifoorumin ehdotuksesta velvollisuus ongelmapelaamisen hoidon kehittämisen tukemiseen ja pelihaittojen ehkäisyä tukevaan valistukseen²¹². Tämä ja muut arpajaislakiin tehdyt pelihaittojen ehkäisyyn pyrkivät toimenpiteet ovat lähinnä näennäisiä muutoksia, jotta laki kestäisi mahdollisen EY-tuomioistuimen lähemmän tarkastelun.

Koska rahapelimonopoli ei ole onnistunut tehtävässään, voidaan sen toimien katsoa rikkooneen EY-tuomioistuimen esittämää kantaa, jonka mukaan palveluiden vapaan tarjonnan rajoitusten tulee olla oikeasuhteisia ja tosiasiallisesti saavuttaa ne tulokset, joihin rajoituksilla pyritään²¹³. Tätä tulkintaa puoltaa näkökulma, jonka komissio esitti rikollisuuden torjunnan yhteydessä²¹⁴. Ei ole näyttöä, jonka mukaan ulkomaalainen peliyhtiö ei voisi yltää samalle tasolle peliongelmiin ehkäisyssä. Nykyisellään se ei ole kovinkaan vaikeaa, kuten edellä on käynyt ilmi. Ulkomaalaiset peliyhtiöt voisivat olla peliongelmiin hoidossa jopa vastuullisempia.²¹⁵

6.2.2.2 Apua tarjotaan pienillä resursseilla

Peluuri on tunnetuin ja näkyvin peliongelmaisia auttava taho Suomessa. Se on viisi vuotta toiminut valtakunnallinen puhelinpalvelu, jonka yhteyteen on perustettu asteittain, pää-

²¹¹ Haavisto 2006, dia 5.

²¹² HE 96/2008, s. 10.

²¹³ Ks. 3.2.2.3.

²¹⁴ Ks. luku 6.2.1.

²¹⁵ Ks. luku 6.2.3.

asiallisesti vuoden 2009 aikana, muitakin palveluita. Lisäksi Peluurin internetsivut toimivat perusoppaana avun etsintään.²¹⁶

Peluurin resurssit eivät ole olleet riittävät valtion tavoitteisiin nähden. Esimerkiksi ennen toisen terapeutin palkkaamista jono Peli Poikki -ohjelmaan saattoi kasvaa puoleen vuoteen. Peliongelmaisia hoitavia klinikoita ei ole, vaan apua on joutunut hakemaan päihdekliniikoista, joissa ei tarvittavia asiantuntijoita ole useinkaan ollut.²¹⁷

6.2.2.3 Eniten peliongelmia aiheuttavat raha-automaatit

Peluuriin tulevista puheluista tehdään tilastot, joiden pohjalta puolestaan tehdään vuosiraportit. Kun tulleista puheluista karsitaan 2/3 muodostavat häiriöpuhelut, tuli peliongelmia koskevia puheluista reilu 1 000 kappaletta. Suurin osa soittajista on itse pelaajia ja etenkin nuoria miehiä. Tilastoissa selvästi eniten peliongelmia ovat aiheuttaneet raha-automaattipelit, 59 %:lla.²¹⁸ Tämä luku on todellisuudessa peliongelmaisista todennäköisesti selvästi korkeampi, sillä eläkeiässä olevien soittoja Peluuriin on tullut hyvin vähän.

Tätä väitettä tukee iäkkäitä peliongelmaisia tutkineen, suunnittelija Elisa Pajusen Palmelian Sosiaalialan osaamiskeskus Versosta, havainnot. Hän pyrki ensin saamaan iäkkäiltä ongelmapelaajilta yhteydenottoja vapaaehtoisin ilmoituksin, mutta niitä ei tullut ainuttakaan. Kun tutkija lähti itse pelikoneiden luokse, hän totesi vanhusten jopa jonottavan pelikoneille. Haastatteluissa saatiin selville kymmenien tuhansien eurojen, kokonaisten eläkkeiden ja perintöjen menetyksiä.²¹⁹

Toiseksi eniten ongelmia aiheutti Peluurin tilastoissa internetpelit 28 %:lla. Yleisesti nettirahapeleistä ongelmia aiheutui 14 %:lle ja erikseen mainittuna nettipokerista 11 %:lle. Jopa yllättäen nopearytmisten nettikasinopelien tilastoitiin aiheuttaneen ongelmia vain yksittäis-

²¹⁶ Ks. peluuri.fi ja Pajula – Escartín 2009, s. 3.

²¹⁷ Pajula – Escartín 2009, s. 19

²¹⁸ Pajula – Escartín 2009, s. 4, 14 ja 16.

²¹⁹ YLE Lahti 25.3.2010.

tapauksille. Nettipelaaminen on kasvattanut prosentuaalista osuuttaan Peluurin ongelmapelitilastoissa.²²⁰

Tätä taustaa vasten on erikoista, että Veikkaus ja etenkin RAY ovat tuomassa pelejään voimakkaammin internetiin. Erityisesti RAY:n oma nettipokeri on ongelmapelaamista torjuvan rahapelipolitiikan näkökulmasta ristiriitainen ilmentymä. Tämä tulee varmasti näky-mään Peluurin tilastoissa nettipelaamiseen liittyvien ongelmien kasvuna, etenkin, kun RAY:n kohderyhmän voisi ajatella olevan uudet nettipokeriin tutustuvat, jotka eivät tunne rajojaan. Lisäksi oletuksena on, että nykyiset nettipokerin pelaajat eivät halua pelata kotimaisella sivustolla, jossa pelaajien keskimääräisen tason voisi kuvitella olevan kilpailijoita korkeamman ja pelaajamäärien olevan pienempiä. Siten RAY:n nettipokeri vain lisää peli-ongelmia.

6.2.2.4 Iän vaikutus ongelmapelaamiseen

Uuteen arpajaislakiin kirjattu ikärajan nosto 15 vuodesta 18 vuoteen on otettu lakiesitykseen ainoastaan Euroopan unionia varten. Ikärajan nostoa perustellaan tutkimustuloksilla, joiden mukaan ongelmapelaamista esiintyy enemmän niillä henkilöillä, jotka ovat aloittaneet pelaamisen hyvin nuorena.²²¹ Saman tuloksen saa, jos katselee ainoastaan Peluurin tilastolukuja. On luonnollista, että nuorena aloitettu pelaaminen tarkoittaa sitä, että henkilö pelaa keskivertoa enemmän myöhemmällä iällä. Ongelmapelaamista ei kuitenkaan voi esiintyä samalla tavalla alaikäisten kuin työikäisten tai eläkeikäisten keskuudessa. Alaikäisten pelaaminen ei voi aiheuttaa sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja varallisuuden puutteen vuoksi, sillä nuorena koetut tappiot ovat pieniä lähes olemattomien tulojen vuoksi.

Kuten jo aikaisemmin on todettu, ovat Suomen rahapelaamisen ikärajat olleet Euroopan alhaisimpia. Raha-automaattiyhdistys on siis itse aiheuttanut tämän tilanteen.²²² Hyvin ansaitseva työikäisten joukko ei viitsi pelata raha-automaatteja 10–20 euron voiton toivossa. Raha-automaatteja pelaavat useimmiten vanhukset. Peliongelmaisten joukossa on run-

²²⁰ Pajula – Escartín 2009, s. 16.

²²¹ HE 96/2008, s. 7.

²²² Ks. luvut 2.2 ja 3.1.3.

saasti eläkeläisiä, jotka tuhlaavat säästöjään ja tulojaan raha-automaatteihin. Hallituksen tulisi keskittyä nimenomaan tähän ongelmapelaajaryhmään.

6.2.2.5 Ongelmapelaaminen ja markkinointi

Markkinointi ei saa olla aggressiivista ja pelaajien pelihalua kasvattavaa, kuten EY-tuomioistuin Gambelli-tapuksessa (C-243/01) asian ilmaisi²²³. Tätä vastoin RAY on kaksinkertaistanut kolikkopeliensä päävoittoja. Lisäksi RAY on varustanut yhä useammat automaattit mahdollisuudella maksaa kortilla. Tavoitteena on kasvattaa pelien houkuttelevuutta ja kilpailukykyä.²²⁴

EY-tuomioistuin on Italian rahapelilainsäädäntöä koskevassa tapauksessa Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04) todennut, että luvallisten rahapelien olisi mahdollista luoda turvallinen ja houkutteleva vaihtoehto laittomille peleille. Tämä voisi merkitä laajaa pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin.²²⁵ Hallituksen esityksissä tätä seikkaa korostetaan liikaa²²⁶. Hallituksen esityksissä on jätetty mainitsematta, että kyseisessä tapauksessa käsiteltävänä oli Italian pelilainsäädäntö, joka on erilainen Suomen systeemiin verrattuna. Siellä on käytössä lisenssijärjestelmä, joka jaetaan eri rahapelitoimintoihin. Lisenssejä jaetaan 1 000 kerrallaan. Lisäksi EY-tuomioistuin totesi Italian rahapelilainsäädännössä olevat rajoitukset EU-oikeuden vastaisiksi.²²⁷

Suomessa rahapelien markkinoinnissa on käytetty runsaasti pelaajien pelihalua. Esimerkiksi loton mainonnassa korostetaan suuria päävoittoja, kuten kierroksen 11/2009 tv-mainoksessa: loton 3 miljoonan euron päävoittoa mainostettiin pelaamiseen innostavalla äänensävyllä, jonka jälkeen ruutuun ilmestyi teksti ”elämä voi muuttua”. Edellä esitetyt perusteet tukevat väitettä, jonka mukaan Suomen markkinointisäännökset ovat vastoin EU-lainsäädäntöä.

²²³ Ks. luku 3.2.2.3.

²²⁴ nelonen.fi 1.3.2009.

²²⁵ Yhdistetyt tapaukset Placanica, Palazzese ja Sorricchio C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, kohta 55.

²²⁶ Ks. HE 96/2008, s. 3 ja HE 207/2010, s. 7.

²²⁷ Yhdistetyt tapaukset Placanica, Palazzese ja Sorricchio C-338/04, C-359/04 ja C-360/04.

Lokakuusta 2010 voimaan tulleissa uusissa markkinointisäännöksissä on havaittavissa tulokinnanvaraisuutta²²⁸. On vaikea arvioida millainen markkinointi on aggressiivista ja runsaalle pelaamiselle myönteistä mielikuvaa luovaa. On epäiltävissä vaikuttavatko uudet säännökset millään tavalla markkinointiin. Tällä hetkellä ulkomaiset peliyhtiöt markkinoivat pelejään kaikissa medioissa, etenkin internetissä ja jopa tv:ssä. Internetmarkkinoinnin kieltäminen on mahdotonta, koska peliyhtiöiden nettisivujen kääntäminen suomeksi ei ole lainvastaista. Vaikka hallituksen esitykseen on kirjattu myös markkinoinnin kieltosäännös, tehostettuna uhkasakkojen ja markkinaoikeuteen viennin mahdollisuudella, on epäiltävä säännösten käyttöä todellisuudessa. Markkinointisäännökset koskettavat myös rahapeliyhteisöjä, mutta on vaikeaa nähdä niille asetettavan kieltoja ja uhkasakkoja.

Uusien markkinointisäännösten tarkoituksena on vastata EU:n luomaan paineeseen muuttaa Suomen arpajaislainsäädäntöä. Muutokset ovat vain näennäisiä, eikä niillä estetä aikaisempaa enempää sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja tai rikollisuutta. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että rahapelimonopolia pyritään suojelemaan entistä voimakkaammin.²²⁹

6.2.3 Rikollisuuden torjunta

Kuten luvussa 6.2.1 kerrottiin, komissio huomautti valvontamenettelyssään, että Suomen esittämät perustelut rikollisuuden torjumiselle olivat puutteellisia. Sellaista perustelua on vaikea esittää, jonka mukaan asianmukaisesti valvottu, toisessa jäsenvaltiossa luvan saanut yhtiö toisi rikollisuutta Suomen rahapelimarkkinoille. Eurooppalaisen nettirahapelialan valvontajärjestön eCOGRAN tekemän tutkimuksen perusteella yksityiset peliyhtiöt harjoittavat itse asiassa vastuullisempaa pelien valvontaa kuin monopoliyhtiöt. Tutkimuksessa oli mukana myös Veikkaus.²³⁰

²²⁸ Ks. luku 3.1.5.

²²⁹ Ks. lisää markkinoinnin ja uuden arpajaislain suhteesta luvusta 4.1.1.

²³⁰ Gaming Intelligence Group 6.11.2008.

6.2.3.1 Ulkomailla toimeenpantavat arpajaiset

Arpajaislain 5 §:n mukaan arpajaiset saa toimeenpanna vain sellainen yhteisö tai säätiö, joka on perustettu Suomen lainsäädännön mukaan. Hallituksen esityksen mukaan kotipaikan tulee olla Suomi, jotta valvonta olisi mahdollista²³¹. 2 §:n 3 momentin mukaan arpajaisien määritelmään kuuluu myös ulkomailla toimeenpantavat arpajaiset, joihin myydään tai välitetään arpoja Suomessa.

Ennen arpajaislain muutosta, jonka seurauksena arpajaislain rikkomisen seuraamuksia on tiukennettu, 62 §:n 1 momentissa säädettiin arpajaisten toimeenpanon kiellosta muilla kuin laissa säädetyillä tavoilla. 2 momentissa oli lisäksi tyhjentävä lista kielletyistä arpajaisten toimeenpanomuodoista. Vuoden 2001 lain hallituksen esityksessä tähän listaan sisältyi myös kohta 2 – arpojen myynti- ja välittämiskielto ulkomailla toimeenpantaviin arpajaisiin.²³² Lopulliseen lakitekstiin tätä kohtaa ei kuitenkaan ole otettu mukaan. Syy kohdan poisjättämiseen voi olla liiallisen pelimonopolin suojelun pelko.

Hallituksen virallinen kanta on, että Suomen rahapelimonopoli saa oikeutuksensa EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, ja siten monopoli olisi EU-oikeuden mukainen²³³. Tämä perustelu on tulkinnanvarainen ja myös hallituksen on oltava tästä tietoinen. Siksi se ei halua ottaa lakiin niin selvää kohtaa, jossa kielletään arpojen myynti ja välittäminen ulkomaisien peliyhtiöiden arpajaisiin. Tosin hallituksen esityksen mukaan kielto olisi kohdistunut muihin kuin arpajaisten toimeenpanijoihin. Kohtaan liittyy myös markkinoinnin kieltäminen, johon säännös ilmeisimmin pääasiallisesti kohdistuu.²³⁴

Toinen syy kohdan poisjättämiseen voi olla se, että kohdassa 1 todetaan arpojen myymisen tai välittämisen olevan kiellettyä ilman asianomaista lupaa. Hallituksen esityksen mukaan 1 kohdan oli tarkoitus koskea Suomessa toimeenpantavia arpajaisia, mutta lainkohdan voidaan hyvin tulkita tarkoittavan myös ulkomaisia arpajaisia. Lisäksi laissa on jo läh-

²³¹ HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 2 luku 5 §.

²³² HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 9 luku 62 § 2 mom. 2 kohta.

²³³ Saaramia Varvio, Rahapelimonopoli vai lisenssijärjestelmä -keskustelutilaisuus 12.2.2009.

²³⁴ HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 9 luku 62 § 2 mom.

tökohtaisesti kielletty arpajaisten toimeenpano muulla kuin laissa säädetyllä tavalla, koskien myös 2 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaisesti ulkomailla toimeenpantavia arpajaisia, joihin arpoja myydään tai välitetään Suomessa. Näin lisätarkennus on tarpeeton.²³⁵

Internetin rooli on muuttanut rahapelaamisen luonnetta radikaalisti. Nettipelaamista on lähes mahdotonta valvoa ja säännellä. Silti kyseisellä lainkohdalla olisi ollut tarkoitus rajoittaa internetissä toimivien ulkomaalaisten pelientarjoajien toimintaa, vaikka lainsäädännöllä toimintaa ei voidakaan estää. Lainsäädäntömme mukaan ulkomaisiin arpajaisiin osallistuminen ei ole kiellettyä tai rangaistavaa, mutta niiden edistäminen on.²³⁶

Arpajaislain uudistuksen seurauksena käsitellyssä 62 §:n 2 kohdassa ulkomaisten arpajaisten toimeenpanosta ja markkinoinnista mainitaan seuraavasti:

Kiellettyä on:...

2) ”arpojen myyminen tai välittäminen taikka arpajaisten markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua sen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon arpoja myydään tai välitetään taikka arpajaisia markkinoidaan”.

6.2.4 Rahapeliä tuoton käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin

Kuten Gambelli-tapauksesta (C-243/01) kävi ilmi, ei tuottojen kerääminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin voi olla rahapeliä vapaalle liikkuvuudelle ja sijoittautumisvapaudelle asetettava hyväksyttävä rajoitus, vaan korkeintaan sen suotuisa sivuseuraus. Mikään ei estä miettimästä muita avustettavien järjestöjen rahoitusvaihtoehtoja, mutta valitettavasti todellista tutkimusta muista vaihtoehdoista ei ole julkisesti tehty. Tässä suhteessa Suomi on Ruotsia perässä.

Uusimmassa hallituksen esityksessä on hyvin lyhyesti arvioitu muita organisointikeinoja. Alkuun todetaan, että totaalikielto olisi paras mahdollinen vaihtoehto pelihaittojen ehkäisyyn

²³⁵ HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 9 luku 62 § 2 mom.

²³⁶ HE 197/1999, Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. 9 luku 62 § 2 mom.

näkökulmasta. Rajoitettua tai rajoittamatonta toimilupajärjestelmää on arvioitu vain hyvin lyhyesti. Ilman varsinaista loppupäätelmää yksinoikeusyhteisön todetaan olleen, ja edelleen olevan, tehokkain tapa suojautua pelihaitoilta ja rikolliselta toiminnalta. Vapaan kilpailun myötä kerättävän julkisen rahoituksen mallin on katsottu johtavan liialliseen tuottojen tavoitteluun ja sitä kautta pelihaittojen kasvuun.²³⁷

Vaikka uusimmassa hallituksen esityksessä tiedostetaan, ettei tuottojen keräämistä yleishyödyllisiin tarkoituksiin voida pitää monopolin perusteena, on tätä rahojen allokoitumista hyvään tarkoitukseen tuotu edelleen vahvasti esiin lain yhtenä tärkeimmistä tavoitteista. Hallituksen esityksessä todetaan jopa niin, että uusimmilla lakimuutoksilla pyrittäisiin varmistamaan yleishyödyllisen kansalaistoiminnan toimintaedellytykset. Vaikka arpajaistoinnasta saatujen tuottojen ohjautumista yleishyödyllisiin tarkoituksiin korostetaan, yrittään hallituksen esityksessä laittaa todellinen syy lakimuutoksille ja monopolin suojelulle pelihaittojen ehkäisemiselle.²³⁸

Avoin keskustelu on pyritty tyrehdyttämään. Skenaarioissa, joissa kilpailu vapautettaisiin, puhutaan yleensä vain siitä, että useat avustettavat organisaatiot joutuisivat rahoitusvaikeuksiin ja jopa lopettamisuhan kohteeksi. On ymmärrettävää, että jo saavutetuista eduista on vaikeaa luopua. Vaihtoehdoksi voitaisiin kuitenkin ottaa lisenssijärjestelmä, jossa luvan saaneet yhtiöt maksaisivat tietyn osuuden voitoistaan valtiolle avustuksina. Toinen vaihtoehto voisi olla verotuksen kautta korvamerkitty osuus apua tarvitseville organisaatioille. Mallia voisi ottaa useista rahapelimonopoliaan avanneista EU:n jäsenmaista.

²³⁷ HE 207/2010, s. 9–10.

²³⁸ HE 207/2010, s. 1 ja 9.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomen rahapelijärjestelmä on muovautunut ajan myötä osaksi yhteiskuntamme peruselementtejä. Se on rahoittanut tiedettä, taidetta, kulttuuria ja urheilua niin kauan, että rahapelijärjestelmään ei voi tehdä ratkaisevia muutoksia ilman jonkun osapuolen vastustamista tai kärsimistä. Järjestelmän takana on suuria poliittisia ja taloudellisia intohimoja, kuten arpajaislain uudistamishankkeesta, virkamiesten puheenvuoroista ja aiheen ympärillä olevasta keskustelusta voidaan havaita.

Rahapeliyhteisöt ovat uudistuneet toimintaympäristössä tapahtuneen kehityksen seurauksena. Veikkauksen internet-pelisivusto on maamme suurin verkkokauppa. Pelejä kehitetään jatkuvasti lisää ja vanhoja ajanmukaistetaan. RAY on julkaissut kotimaisen nettikasinon ja -pokerin haastaakseen ulkomaiset kilpailijansa. Fintoto voi olla rauhallisemmin mielin, sitä ei uhkaa nettipelit niin suoraan kuin muita rahapeliyhteisöjä.

Poliitikot ja rahapeliyhteisöjen johtajat ovat usein samoja henkilöitä tai vähintään jakavat samat intressit. Heille tuli kiire suojata pelimonopoli, joten arpajaislain uudistusta valmistelemaan asetettiin työryhmä. Suurin osa uudistustyöstä on jo valmiina, ja uuden arpajaislain tuleminen voimaan on odotettu monopolimyönteisten tahojen puolella innokkaana. Lain odotetaan tukkivan markkinointisäännöksissä ilmenneet aukot, jotta ulkomaiset peliyhtiöt eivät voisi enää markkinoida pelejään sanktioita yhtä vapaasti kuin nyt.

Uudella lailla pyritään myös korjaamaan ne epäkohdat, jotka ovat ilmenneet komission antamassa virallisessa huomautuksessa. Euroopan alhaisin raha-automaattipelien ikäraja, 15 vuotta, on nostettu 18 vuoteen kaikissa peleissä. Lainsäädäntö voi helposti kääntyä itseään vastaan, sillä EU-lainsäädännössä on runsaasti tulkinnanvaraisia artikloja ja EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö nivoutuu kansalliseen lainsäädäntöön. Ehkä kaikkein tärkeimpänä kansallisen lainsäädännön testajana on kuitenkin komissio, joka ei ole päästänyt useiden maiden lakiuudistuksia läpi niissä ilmenneiden vapaan kilpailun esteiden vuoksi.

EU-oikeuden periaatteet ovat selvät. Palveluiden vapaan tarjonnan ja sijoittautumisvapauden rajoittaminen on kiellettyä ja siten lähtökohtaisesti monopolit ovat kiellettyjä. EU-oikeuden periaatteisiin vapaan kilpailun mahdollistamiseksi ja toteuttamiseksi on kuitenkin poikkeuksia. Näiden poikkeusten, eli sallittujen rajoitusten, tulkinta on avainasemassa selvitettäessä Suomen rahapelimonopolin EU-oikeuden vastaisuutta. EY-tuomioistuin on ottanut asiaan tähän asti kantaa vain siten, että laajalle tulkinnalle jää vielä runsaasti tilaa. Kansallinen tuomioistuin viime kädessä päättää ovatko rajoitukset sallittuja vai eivät.

Syksyllä 2010 julkaistut Saksan ja Itävallan rahapelimarkkinoita käsitelleet Yhteisöjen tuomioistuimen tapaukset (C-46/08, C-409/06 ja Yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 ja C-410/07 sekä C-64/08), joissa maiden lainsäädäntöjen katsottiin olevan EU-lainsäädännön vastaisia, toivat esiin selvän kannan kilpailun rajoittamisen vastaisuudesta. Kun samaan aikaan Euroopan neuvosto on päättänyt aloittaa keskustelut harmonisoinnin tarpeesta ja komissio on jatkanut kilpailua rajoittavien maiden painostusta, ovat rahapelimarkkinat menossa Euroopan tasoisesti kohti vapaampia markkinoita.

Komissio on selvästi sitä mieltä, että Suomi ei ole täyttänyt jäsenvelvoitteitaan, mitä tulee palvelujen vapaalle tarjoamiselle asetettuihin rajoituksiin. Suomen asettamat rajoitukset eivät ole oikeasuhteisia eivätkä välttämättömiä, jotta niillä saavutettaisiin tavoitellut vaikutukset – ongelmapelaamisen ehkäisy, rikollisuuden torjunta ja tuottojen kanavoituminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Siten Suomen rahapelimonopoli on EU-lainsäädännön vastainen.

Aiheesta puhuttaessa keskustelu ohjautuu usein rahapeliyhteisöjen voitonjakoon eli siihen kuinka ne hyödyttävät jokaista suomalaista. Ensinnäkin puhtaasti oikeudellisin perustein monopolin olemassaoloa ei voi puolustaa tuottojen suuntautumisella yleishyödyllisiin tarkoituksiin, kuten Gambelli-tapauksesta (C-243/01) kävi ilmi. Toisekseen, vapaata kilpailua tulisi kansantaloudellisten ja kilpailuoikeudellisten näkökulmien mukaan suosia sekä rahapelialalla että veikkausvoittorahoista tuetuilla aloilla. Toki joidenkin avustuskohteiden aloilla ei ole kilpailun edellytyksiä, jolloin rahoitus tulisi järjestää muulla tavoin. Rahoitus voidaan järjestää joko lisenssijärjestelmän kautta tai verovaroin. Näitä vaihtoehtoja mietittäessä tulisi selvittää muiden maiden kokemuksia.

Muun muassa Ruotsissa tehdyn tutkimuksen perusteella päädyttiin siihen, että lisenssijärjestelmä on ainoa oikea rahoituskeino yleishyödyllisten yhteisöjen rahoittamiseen. Ruotsissa voikin olla edessä rahapelipolitiikan muutos kohti nykyistä vapaampaa kilpailua. Suomi on jäämässä eurooppalaisessa vertailussa kilpailua eniten rajoittavien maiden joukkoon. Tämä joukko on käymässä yhä pienemmäksi, sillä osittaista markkinoiden avautumista on ollut meneillään ympäri Eurooppaa runsaasti viime vuosien aikana. Vielä on nähtävissä, että monopoleista ja suurista monopolivoitoista ei haluta luopua helpolla. Suurimmassa osassa toimilupajärjestelmän luomisessa joko monopolille on annettu etuoikeuksia muihin toimijoihin nähden tai kuluttajien valinnanmahdollisuuksia on rajoitettu estämällä toimilupa-järjestelmään kuulumattomilla sivustoilla pelaaminen.

Euroopassa on myös kaksi aluetta, jotka myöntävät toimilupia nettikasinoille muita helpommin. Suurin osa EU-lisenssillä toimivista nettikasinoista on rekisteröity Maltalle. Lisäksi Iso-Britannialle kuuluva autonominen Gibraltar on tällainen alue. Valvonnassa ja tarkastuksessa ei ole ollut moitteita näillä alueilla, mutta ehkä kaikkein toimivin kokonaisuus eurooppalaisista rahapelijärjestelmistä on Iso-Britannialla. Siellä pelaajilla on mahdollisuus valita palveluntarjoaja ja hyötyä saavat sekä yksityiset että yleishyödylliset tahot, kuten myös valtio.

Monopolin vastustajilla on tietenkin ajatuksissaan valtavia taloudellisia mahdollisuuksia, mutta heidän on myös pakko ottaa huomioon yhteiskuntavastuu päätöksissään. Siten heidänkin tulee ajatella rahantavoittelun lisäksi erilaisia pelaajien ja yhteiskunnan suojeluun liittyviä tavoitteita. Yleishyödyllisten yhteisöjen rahoittamisen lisäksi eniten esillä ollut aihe rahapelimonopolikeskustelussa on ollut ongelmapelaaminen. Jo se, että marginaalisen ihmisjoukon ongelmilla perustellaan monopolia, tuntuu ylimitoitetulta ja jopa tekaistulta; vain noin 4 000 suomalaista on vakavasti peliriippuvaisia. Peliriippuvainen voi tälläkin hetkellä pelata Internetissä milloin vaan, mitä peliä tahansa. Monopolin olemassaolo ei häntä estä.

Tähän asti peliongelmaisten auttamisessa on ollut suuria puutteita, vaikka kyseessä on alle 0,1 % väestöstä. Tämän ovat myöntäneet myös valtion virkamiehet. Nyt peliongelmaisten auttamiseen on luvattu ruveta kiinnittämään enemmän huomiota ja rahallista panostusta, mutta toisiko kilpailun vapauttaminen todellisuudessa yhtään enempää pelion-

gelmaisia tai olisiko hoidon taso yhtään huonompaa, sikäli kun palveluntarjoajilta vaadittaisiin jo nykyisellään olevaa erinomaista vastuullisuuden tasoa?

Ulkomaiset peliyhtiöt toimisivat markkinoiden vapautuessa pääsääntöisesti internetissä. Kilpailun rajoittamisessa erikoista on se, että internet-pelit eivät ole eniten ongelmia aiheuttava peliryhmä. Tutkimuksissa on todettu, että arviolta 60 %:lla peliongelmaisista pääasialliset ongelman aiheuttajat ovat raha-automaatit. RAY:n automaattien sijoittelu ja ikärajat ovat olleet eurooppalaisittain katsottuna löysimpiä. Uuteen arpajaislakiin säädetyt ikärajat ja asiamiehille annettu valvontavastuu ovat kiristäneet alaikäisten mahdollisuutta rahapelaamiseen.

Empiiristen tutkimusten ja havaintojen pohjalta on todettu, että raha-automaatteja pelaavat eniten vanhukset. He eivät osaa hakea apua samalla lailla kuin nuoremmat pelaajat. Niinpä eniten ongelmaksiin pelaajiin ei ole saatu kohdistettua apua. Samalla kun ikärajoja on nostettu komission painostuksen hillitsemiseksi, on RAY tuonut automaatteihinsa mahdollisuuden pelata kortilla.

Toinen merkittävimmistä ristiriitaisuuksista on oman kansallisen nettipokerin aloittamispäätös. Nähtäväksi jää kuinka monopoli pystyy pitämään markkinoinnin niissä rajoissa, ettei se ylitä Gambelli-tapauksessa (C-243/01) esitettyä aggressiivisuuden ja pelaajien pelihaluja kasvattavaa rajaa. Lähtökohtaisesti raja on jo ylittynyt esitetyillä perusteluilla. Kun tähän lisätään vielä EY-tuomioistuimessa esitetty kanta, jonka mukaan palvelujen vapaalle tarjonnalle asetettavat rajoitukset tulisivat olla oikeasuhteisia ja tosiasiallisesti saavuttaa ne tavoitteet, joihin niillä pyritään, pitäisi monopolin EU-lainsäädännönvastaisuus olla ilmiselvää.

Monopolin ylläpitämisen perusteluissa mainittava rikollisuuden torjunta on komissionkin mielestä perusteeton. Muussa jäsenvaltiossa toimiluvan saanut yhtiö on toiminnassaan vähintäänkin yhtä vastuullinen. Yksityiset peliyhtiöt voivat olla eCOGRAN tekemän tutkimuksen perusteella jopa monopoliyhtiöitä vastuullisempia erilaisine pelaajien suojeleohjelmineen.

Keskustelussa on usein taka-alalle jäänyt tavallisen rahapelikuluttajan asema. Vapaa kilpailu tuo pelaajille huomattavasti paremman tarjonnan paremmilla peliehdoilla monopoliin verrattuna. Suomalaiset eivät pelaa lahjoittaakseen rahaa hyvään tarkoitukseen, vaan saadakseen voittoja itse. Kilpailua avaamalla voitot kasvaisivat. Jos heille vielä tämän lisäksi esitettäisiin, että monopoli ei ole ainoa keino rahoittaa nykyisiä veikkausvoittorahoilla rahoitettavia avustuskohteita, he olisivat entistä tyytyväisempiä. Hallitus ja monopoliyhteisöt näyttävät kuitenkin mieluummin kiristävän rahapelipolitiikkaa, ottavan median puolelleen ja kärjistävän keskustelun.

Euroopassa trendinä on avata kilpailua, komissio on Suomen rahapelilainsäädäntöä vastaan ja Suomi tiukentaa säännöksiään lisää. Perusteet Suomen rahapelimonopolin EU-lainsäädännön vastaisuudelle ovat selvät, monopolin murtumisesta ei tosin ole merkkejä.