



Rahapelaaminen Suomessa, sääntelyn kehitys ja Euroopan Unionin oikeudellinen vaikutus

Janne Aho

2021 Laurea



**Laurea-ammattikorkeakoulu**

**Rahapelaaminen Suomessa, sääntelyn kehitys ja Euroopan Unionin oikeudellinen vaikutus**

Janne Aho  
Tradenomi, liiketalous  
Opinnäytetyö  
02/2021

Janne Aho

**Rahapelaaminen Suomessa, sääntelyn kehitys ja Euroopan Unionin oikeudellinen vaikutus**

Vuosi

2021

Sivumäärä

56

Tämä opinnäytetyö tarkastelee rahapelaamista, Veikkaus Oy:n monopoliasemaa Suomessa, näihin liittyvän sääntelyn kehitystä, arpajaislain tulevaa uudistusta, EU:n vaikutusta rahapeli-sääntelyyn sekä Veikkauksen & Paf:n asemaan, ja Ahvenanmaan erityisasemaa suomalaisessa rahapelimarkkinassa. Opinnäytteen ensimmäinen osuus käsittelee Veikkausta, Paf:ia, koti-maista sääntelyä ja sen kehitystä, tulevaa arpajaislain uudistusta sekä tämän mahdollista vai-kutusta suomalaiseen rahapelaamiseen. Toinen osuus käsittelee Euroopan Unionin sääntelyä ja perussopimuksia, unionin vaikutusta suomalaiseen rahapelaamiseen ja Veikkauksen mono-poliin sekä muutamia tärkeitä unionin tuomioistuimen ratkaisuja rahapelaamiseen liittyen. Kolmas osa käsittelee muiden maiden rahapelijärjestelmiä ja rahapelaamiseen liittyvää sään-telyä, sekä miten Suomen tulevassa arpajaislain uudistuksessa kaavailemat muutokset ovat vaikuttaneet niihin ja muuttaneet rahapelaamista naapurimaissamme. Ovatko muutokset tuo-neet haluttuja tuloksia, ja miten Suomi voisi rahapelaamista ja sääntelyään mahdollisesti tu-levaisuudessa muuttaa ja kehittää?

Pääasiallinen käytetty tutkimusmenetelmä on oikeusdogmatiikka, jota tukee osittain siihen sisältyvä, oikeusvertailun näkökulma. Lähteinä käytetään lainvalmistelua ja sen aineistoa, ai-heeseen liittyvää oikeudellista kirjallisuutta, Euroopan Unionin perussopimuksia- ja sisämark-kinaperiaatteita, oikeuskäytäntöä ja ratkaisuja sekä artikkeleja rahapelaamisesta ja rahapeli-tutkimuksia.

Arpajaislaki sääntelee Veikkaus Oy:n monopoliasemasta Suomessa. Nykymuotoinen Veikkaus aloitti toimintansa vuonna 2017 RAY:n ja Fintoton sulauduttua siihen. Opinnäytteen kirjoitus-hetkellä hallitus valmistelee uutta isoa uudistusta arpajaislakiin, tarkoituksena vahvistaa edelleen Veikkauksen monopoliasemaa yksinoikeustoimijana rahapeliin järjestämisessä. Tä-hän liittyen on tutkittu mahdollisuuksia erilaisiin maksu- ja nettiblokkeihin, joiden tarkoitus on estää ja rajoittaa ulkomaisten nettikasinoitten ja rahapelejä järjestävien toimijoiden pää-syyn ja toimintaan Suomen markkinoilla ja internetissä. Vastaavanlaisia rajoituksia on otettu jo käyttöön useassa EU-maassa.

Kysymykseen, miten rahapelaaminen tulisi Suomessa tulevaisuudessa järjestää, ei ole yhtä oi-keaa vastausta. Vaikka Euroopan Unionin perussopimusten periaatteet sotivat monopolitoimi-joita vastaan, on unionin oikeuskäytännössä hyväksytty niiden ylläpito tietyin edellytyksin ja tavoittein. Toisaalta kumpikaan järjestelmä ei ole oikeastaan osoittanut olevansa selkeästi parempi rahapeliongelmiin vähentämiseen ehkäisyyn liittyen, oli kyseessä monopoli- tai li-sensseihin pohjautuva järjestelmä. Tällä hetkellä näyttää siltä, että Suomi tulee lähitulevai-suudessa yhä ylläpitämään Veikkauksen monopoliasemaa.

Janne Aho

**Gambling in Finland, the development of regulation and the legal effect of the European Union**

Year

2021

Pages

56

---

This thesis examines gambling and Veikkaus Ltd's legal monopoly in Finland, the evolution of regulation regarding gambling and the forthcoming reform of the Gambling Act, the effect the European Union (EU) has had on it and on the status of Veikkaus Ltd and Paf, and the special position of Åland in the Finnish gambling market. The first part of the thesis reviews what Veikkaus Ltd & Paf are and how they operate, their evolution and history, the regulation of gambling in Finland, and the forthcoming reform of the Gambling Act plus the effects it might have on Finnish gambling. The second part focuses on the EU's regulation and EU's Treaties, the effect the EU had in the evolution of Finnish Gambling and Veikkaus Ltd. It also reviews a few of the more important cases of the European Court of Justice (ECJ) regarding Finland as well as Veikkaus Ltd's legal monopoly in Finland.

The last part of the thesis focuses on; how other countries have organised gambling, their gambling markets, and how they regulate gambling and the evolution of this regulation. How have the changes they made in their systems, and their new policies regarding gambling, changed the way people gamble in our neighbouring Nordic countries? Similar new restrictions and blocks are also considered in the forthcoming new Gambling Act in Finland. As to whether the changes made have been what other Nordic countries aimed for, did they achieve any good results regarding gambling problems, and what could Finland learn from them? This is important as we consider our own future in organising gambling, and possibly how to restrict or block operators from our own gambling market too.

The main research method used is legal dogmatics, with a supporting angle of legal comparison. The sources used for the thesis were preliminary work on the law and government's proposals, legal literature regarding the subject, EU Treaties and internal market principles, case law and judgements, and various gambling research and articles. The Gambling Act regulates gambling and creates the foundation of Veikkaus Ltd and their legal monopoly in Finland. Veikkaus started operating in its current form when RAY and Fintoto combined with it, which happened in 2017. The three together formed Veikkaus Ltd as we know it today. At the time of writing this thesis, the government was preparing the forthcoming new Gambling Act in Finland. The goal of it is to further strengthen Veikkaus Ltd and its monopoly position in organising Finnish gambling. To achieve this, various possibilities in restricting foreign internet casinos and gambling operators are being explored. The possibilities in blocking their websites and blocking money transfers between Finns and foreign operators are the most important ones being considered. The objective of these restrictions is to make it harder for foreign operators to enter and operate in the Finnish online gambling market. Similar restrictions and blocks concerning gambling operators (without licences) operate in other countries and are already used by many other EU countries.

Regarding the question how gambling should be organised in Finland, there is no one simple answer to that. Even if the base Treaties of the EU are against restricting businesses and money movement etc. monopoly systems like we have in Finland, are acceptable under certain conditions and objectives. The ECJ has acknowledged this in its judgements regarding gambling operators and monopoly systems. On the other hand, neither monopoly or license-

based systems have proven to be superior in reducing and preventing gambling problems. Now it looks like Finland will maintain Veikkaus Ltd's gambling monopoly.

Keywords: Gambling, Veikkaus Ltd. the Gambling Act, legal docmatics, European Union

## Sisällys

1	Johdanto.....	9
2	Opinnäytetyön tavoitteet ja metodi.....	10
3	Veikkaus .....	11
4	Ålands Penningautomatförening .....	14
5	Rahapelaamista sääntelevä lainsäädäntö .....	17
5.1	Nykyisen arpajaislain historiasta.....	18
5.2	Arpajaislaki (1047/2001) .....	22
5.3	Muu sääntely.....	23
5.3.1	Arpajaisverolaki (552/1992) .....	23
5.3.2	Valtioneuvoston asetus arpajaisista (1345/2001) .....	24
5.3.3	Valtioneuvoston asetus rahapeliasioiden neuvottelukunnasta (658/20147) .....	24
5.3.4	Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016).....	25
5.4	Arpajaislain tuleva uudistushanke .....	26
5.5	Ahvenanmaan lainsäädäntö.....	31
6	Rahapelien markkinoinnista ja sen epäsuorista vaikutuksista Suomessa .....	33
7	Euroopan Unioni ja rahapelitoiminnan kehitys.....	35
7.1	EU-sääntelyn historiasta .....	36
7.2	EU-komission toimet rahapeliasioissa .....	38
7.2.1	Palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus Euroopan unionissa ..	40
7.2.2	Pääoman vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa.....	42
7.2.3	Suhteellisuusperiaate .....	43
8	Rahapelien EU-oikeudellinen asema oikeuskäytännössä .....	45
8.1	Schindler-tapaus .....	45
8.2	Läärä-tapaus.....	46
8.2.1	Vastavuoroisen tunnistamisen periaate .....	47
8.3	Gambelli-tapaus.....	48
8.4	Tapaus Ladbrokes Betting & Gaming Ltd. vastaan Suomi .....	49
8.5	Planica-ratkaisu .....	51
8.6	Ladbrokes Ltd. ja Norja .....	51
9	Rahapelilainsäädäntö ja sen kehitys muissa maissa .....	52
9.1	Ruotsi .....	52
9.2	Tanska .....	54
9.3	Norja .....	56
9.4	Malta .....	58
10	Johtopäätökset .....	59

Lähteet.....	62
--------------	----

Lakiluettelo ja asetusluettelo

Arpajaislaki (1047/2001)

Arpajaisverolaki (552/2001)

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1991/1144)

Landskapslag om lotterier (1966:10)

Landskapsförordning om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet (1993:56)

Perustuslaki (1999/731)

Valtioneuvoston asetus arpajaisista (1345/2001)

Valtioneuvoston asetus rahapeliäsioiden neuvottelukunnasta (658/2017)

Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016)

Sisäministeriön asetukset Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä. Määräyskokoelman numero 2020/2719.



## 1 Johdanto

Rahapelaaminen, uhkapelit ja niiden tarjoama jännitys ovat kautta historian kiehtoneet ihmistä. Jo muinaisista antiikin Kreikasta sekä Roomasta on löydetty vanhoja noppia ja viitteitä vedonlyönnistä rahallisin panoksin esimerkiksi noppapelien, hevoskilpailujen ja gladiaattori-taistelujen suhteen.<sup>1</sup> Tänä päivänäkin rahapelaaminen on yhä suosittua, ja laajasti yleistyneet rahapelaamisen online-internetmarkkinat sekä palveluntarjoajat ovat tehneet vedonlyönnistä ja kasinopeleistä erittäin helppopääsyisiä. Rahapelaamisella ja uhkapeleillä on yhä ns. kolikon kaksi puolta: se aiheuttaa pahimmillaan vakavia ongelmia siitä riippuvaisille uhkapelaajille, mutta toisaalta pelitoiminnasta saatuja tuottoja on Suomessakin pidetty ja pidetään yhä tärkeinä tulonlähteinä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Juuri tuottojen kanavointi yleishyödyllisiin tarkoituksiin, sekä peliongelmiin vähentämisen tavoitteet ovatkin yhä tänä päivänä Veikkauksen legaalimonopolin perusta.<sup>2</sup>

Internetin mahdollistama ylikansallinen rahapelitarjonta on muuttanut rahapelimarkkinat perusteellisesti siitä, mitä ne joskus kolmen toimijan (RAY, Fintoto, sekä Veikkaus erillään) olivat. Pelkästään Eurooppaan eri rahapelitoimijoita löytyy Maltan ja Gibraltarin lisenssien turvin satoja; nämä tarjoavat online-pelejänsä myös suomalaisten pelattavaksi, oli Veikkauksella arpajaislain turvaamaa monopolia tänne tai ei. Euroopan Unionin tuomioistuin on saanut lukuisia tapauksia ratkaistavakseen, joissa jokin rahapelitoimija on pyrkinyt sen jäsenmaan markkinoille, perustellen tätä unionin oman perustussopimuksen sisämarkkinaperiaatteiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden kautta. Vaikka unionin tuomioistuin onkin useasti linjannut, että tietyin perustein monopoli- ja yksinoikeustoimijoiden ylläpitäminen rahapelaamisen järjestämiseksi on jäsenmaille hyväksyttävää, on moni unionin jäsenvaltioista jo päättänyt joko osittain tai kokonaan avaamaan rahapelimarkkinoitaan jakamalla lisenssejä niiden perusteet täyttävälle rahapelitoimijoille.<sup>3</sup>

Hallitusohjelmasta löytyvä arpajaislain tuleva uudistus on vahvistamassa Veikkauksen kotimaista monopolia entisestään, lisäämällä arpajaislakiin mahdollisuuksia erilaisiin internetsivusto- ja maksuliikenneblokkeihin ulkomaisille, laittomille rahapelitoimijoille. Moni on ollut tästä eri mieltä ja julkisuudessa on käyty paljon keskustelua, päästäänkö niillä haluttuihin tavoitteisiin ja onko koko uudistus hyvä edes Veikkaus Oy:lle.<sup>4</sup> Tämä opinnäyte tarkastelee arpajaislakia ja sen historiaa, kyseistä tulevaa uudistushanketta sekä Euroopan Unionin

---

<sup>1</sup> lempaalantikiikki.fi. 2018. Antiikin ajan hovit.

<sup>2</sup> Alkio 2020, 15.

<sup>3</sup> Alkio 2020, 17-18.

<sup>4</sup> intermin.fi 2021. Arpajaislain uudistamista koskeva hanke.

mahdollista vaikutusta näihin, sekä unionin toimia rahapelasioissa ja sen tuomioistuimen tärkeimpiä ratkaisuja aiheeseen liittyen. Lopuksi pohditaan mahdollisia vaihtoehtoja, miten Suomi voisi rahapelaamisen järjestämistä tulevaisuudessa uudistaa, monopolin kautta tai markkinoita avaamalla, niin kuluttajan kuin valtion näkökulmasta.

## 2 Opinnäytetyön tavoitteet ja metodi

Rahapelaamiseen ja rahapelimarkkinoihin liittyy paljon erilaisia näkökulmia. Erilaiset sosiaaliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset, kulttuurilliset sekä poliittiset tekijät luovat ongelmia, mutta myös mahdollisuuksia rahapelaamisen ja sen järjestämisen suhteen. Veikkaus Oy sekä rahapelaaminen ovat saaneet ja saavat yhä jatkuvasti osakseen kritiikkiä ja keskustelua kansalaisten taholta.<sup>5</sup> Opinnäytetyön tavoitteena on luoda kattava katsaus maamme rahapelilainsäädäntöön, sen historiaan ja erityispiirteisiin, sekä miten tämän päivän Veikkauksen yksinoikeuteen järjestää rahapelejä monopoliasemassa on tultu. Myös Veikkaus Oy:tä ja Ahvenanmaan Paf:ia, sekä näiden välistä erityissuhdetta käydään läpi. Lisäksi tarkastellaan Euroopan Unionin, sen sisämarkkinaoikeudellisten periaatteiden ja unionin tuomioistuimen ratkaisujen vaikutusta maamme rahapelisääntelyyn ja rahapelien järjestämiseen liittyen. Lopuksi vertaillaan Suomen järjestelmää naapureihimme Ruotsiin, Tanskaan sekä Norjaan, ja pohditaan miten Suomen rahapelijärjestelmää voisi niiden kokemusten kautta mahdollisesti kehittää tulevaisuudessa.

Pääasiallisesti opinnäytteessä on käytetty tutkimusmetodinä oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Avustavana elementtinä hyödynnetään oikeusvertailua, joka on usein tukena lainopillisessa tutkimuksessa; siinä vertaillaan kahden maan oikeussääntöjä- ja ilmiöitä toisiinsa.<sup>6</sup>

Oikeusdogmatiikka eli lainoppi on perinteinen oikeustieteen ydinalue, jossa tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Tutkimuskohteena on tällöin lain normien maailma ja tuotettu tieto tieteellistä tietoa oikeusnormeista. Lait ja muut säädökset ovat tärkein oikeuslähte oikeusdogmatiikan näkökulmasta. Lainoppi selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä ja tutkii sitä, mikä merkitys laista sekä muista oikeuslähteistä (lainvalmistelun asiakirjat, tuomioistuimien ratkaisut) on. Myös erilaiset oikeusperiaatteet (syyllisyysperiaate, sopimusten sitovuus- ja kohtuusperiaate yms.) kuuluvat lainoppiin. Lainopin puitteissa monesti myös vertaillaan kotimaista oikeusjärjestystä, sen normeja ja käytäntöjä, muiden maiden oikeusjärjestyksiin.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Alkio 2020, 16.

<sup>6</sup> Husa 2008, 23.

<sup>7</sup> Hirvonen 2011, 21-25.

Oikeusdogmatiikka rakentuu kulloinkin voimassa olevien oikeuslähteiden avulla, ja näitä lähteitä käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään niiden velvoittavuuden mukaan: vahvasti velvoittavat (laki, maantapa), heikosti velvoittavat (lainsäätäjän tarkoitus, tuomioistuinratkaisut) sekä salitut oikeuslähteet (oikeustiede, arvot, oikeushistorialliset, oikeusvertailevat argumentit). Keskeisenä oikeusdogmatiikan tavoitteena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävänä olevassa oikeusongelmassa. Sen avulla pyritään saamaan vastaus siihen, miten eri tilanteissa tulisi toimia voimassa olevan oikeuden ja oikeusjärjestyksen mukaan. Keskeisiltä osiltaan lainoppi onkin oikeusjärjestyksen ja sen sisällön, sekä sääntöjen tutkimusta.<sup>8</sup>

### 3 Veikkaus

Nykymuotoinen Veikkaus Oy aloitti toimintansa 2017, kun arpajaislaki uudistettiin ja aiemmin eri rahapelimuotoja tarjonneet Fintoto, Raha-automaattiyhdistys sekä vanha Veikkaus yhdistettiin Veikkaus Oy:n alle uudeksi yhtiöksi. Nimellä Oy Tippaustoimisto Ab - alun perin tunnettu ”vanha” Veikkaus kerkesi toimia alalla jo vuodesta 1940 alkaen. Nykymuotoisena Veikkaus Oy on täysin valtion omistama osakeyhtiö, jolle on arpajaislain nojalla myönnetty yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseksi Suomessa. Arpajaislaissa säännellään yhtiön aseman keskeisimmät periaatteet<sup>9</sup>; sen tulee harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että osallistujien oikeusturva on taattu ja pyrkiä estämään mahdollisia väärinkäytöksiä ja rikoksia. Lisäksi sen tulee edistää sitä, että pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Arpajaislaissa säädetään myös Veikkauksen hallintoneuvostosta, jonka tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapelitoimintaa laissa säädetyllä tavalla, sekä tukea yhtiön ja sidosryhmien yhteistyötä.<sup>10</sup>

Tämä näkyy myös yhtiön verkkosivuilla<sup>11</sup>, jossa Veikkaus toteaa, että vastuullisuus on keskeinen osa sen toimintaa. Sen pelien tuotoista jaetaan avustuksia liikunnalle, kulttuurille, tieteelle, nuorisotyölle, sosiaali- ja terveysjärjestöille sekä hevosurheilulle noin miljardi euroa vuosittain. Avustuksien jakamisesta päättävät maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Pelitarjontaan kuuluu ns. onnenpelejä (Lotto, Eurojackpot, raaputusarvat), kasinopelejä (peliautomaatit, e-arvat, digitaaliset automaattipelit) sekä vedonlyöntipelejä (pitkäveto ja totopelit). Yhtiöllä on sen mukaan yli 6300

---

<sup>8</sup> Husa 2008, 19-20.

<sup>9</sup> HE 132/2016, 73.

<sup>10</sup> Alkio 2020, 27.

<sup>11</sup> veikkaus.fi 2020. Mitä Veikkaus on.

myyntipistettä ja 90 omaa pelisalia ympäri Suomen.<sup>12</sup> Pelitoimintaa valvoo Poliisihallitus, mistä säädetään myös arpajaislaissa.<sup>13</sup>

Arpajaislain sääntely luo kehykset Veikkauksen toiminnalle<sup>14</sup>. Yhtiö ei saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä, perustaa tai hankkia omistukseensa ilman valtioneuvoston kanslian lupaa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita, tai luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle. Valtioneuvoston kanslian luvan Veikkaus tai sen tytäryhtiö myös tarvitsee, mikäli ne haluaisivat perustaa rahastoja, tehdä kohdentamattomia varauksia taikka muuttaa niiden kirjanpidollista luonnetta, muuttaa osakepääomaansa, myöntää lainoja tai tehdä muita investointeja kuin toimintansa edellyttämiä käyttöomaisuuden hankintoja. Arpajaislaki kieltää Veikkausta jakamasta osinkoa tai vapaata pääomaa osakkeenomistajilleen, sekä jakamasta vastikkeetonta etua toimihenkilöilleen voitostaan tai ylijäämästään.<sup>15</sup>

Veikkauksen hallintoneuvostoon kuuluu 28 jäsentä. Näistä 13 edustaa eri poliittisia puolueita, 13 Veikkauksen tuoton saajia ja loput kaksi yhtiön omaa henkilöstöä. Arpajaislain 12 § säädetään, että hallintoneuvoston tehtävänä on seurata ja valvoa Veikkauksen harjoittavan rahapelitoimintaa lain sääntelemällä tavalla sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien yhteistyötä<sup>16</sup>. Lisäksi hallintoneuvosto antaa yhtiökokoukselle lausunnon tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta, toimittaa valtioneuvoston kanslialle kertomuksen rahapelitoiminnan kehityksestä sekä pelihaittojen ehkäisyyn liittyvästä toiminnasta.<sup>17</sup>

Hallintoneuvoston lisäksi Veikkauksen valvonta on hajautettu osiltaan usealle eri viranomaiselle. Rahapelaamisen sääntelystä on vastuussa 11 eri toimijaa, joihin kuuluvat mm. eduskunta, valtioneuvosto, valtioneuvoston kanslia, sisäministeriö, poliisihallitus ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Valtion omistamana osakeyhtiönä Veikkauksen omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Valtion omistajaohjaus tarkoittaa, että valtio osakkeenomistajana käyttää äänioikeuttaan Veikkauksen yhtiökokouksissa sekä vaikuttaa muilla toimenpiteillä yhtiön hallintoon ja toiminnan periaatteisiin. Omistajaohjauksen keskeiset periaatteet määritellään valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion omistajapolitiikasta. Poliisihallituksen tärkein tehtävä on valvoa sääntöjen noudattamista ja markkinointiin liittyviä asioita, mukaan lukien laitton muiden yhtiöiden markkinointi Suomessa. Lisäksi se tilastoi erilaisia tekijöitä rahapelitoimintaan liittyen.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> veikkaus.fi 2020. Mitä Veikkaus on.

<sup>13</sup> HE 58/2009, 49.

<sup>14</sup> HE 132/2016, 1.

<sup>15</sup> Alkio 2020, 27.

<sup>16</sup> HE 132/2016, 73.

<sup>17</sup> veikkaus.fi, 2020. Yritystietoa: organisaatio, hallintoneuvosto.

<sup>18</sup> vtv.fi, 2019. Veikkaukseen liittyviä kysymyksiä ja vastauksia.

Varsinaisesta Suomen rahapelipolitiikasta ja isoista linjoista päättävät eduskunta sekä valtioneuvosto. Hallitusohjelmassa linjataan kotimaisesta rahapelipolitiikasta. Valtiovarainministeriön tehtävänä on valmistella eduskunnalle esitys valtion talousarviosta; valmisteluun osallistuvat edunsaajaministeriöt päättäen omilla toimialoillaan rahapelitoiminnan tuotosta jaettavien avustusten ja valtionosuuksien myöntämisestä. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat keskeisimmät rahapelipoliittiset päätökset.<sup>19</sup>

Valtioneuvoston asetuksilla, joita käsitellään myöhemmin tarkemmin omassa luvussaan, säädetään rahapelien toimeenpanosta, rahapeliyhtiön tuoton tilittämisestä, pelaajille maksettavista voitto-osuuksista, voittojen pyöristämisestä sekä raha-automaattien, kasinopelien ja erityisten pelisalien lukumääristä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.<sup>20</sup>

Sisäministeriön tehtävänä on valmistella rahapelipoliittisia linjauksia sekä rahapelien toimeenpanoa koskevat valtioneuvoston asetukset. Sisäministeriö valmistelee ja asettaa myös Veikkauksen rahapelien pelisäännöt, jonka se toteuttaa arpajaislain 13 §:ssä säädetyllä tavalla sisäministeriön asetuksen kautta<sup>21</sup>. Asetus sisältää pelikohtaiset voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset, raha-automaattien ja kasinopelien suurimmat sallitut pelipanokset, sekä voittoja koskevat määräykset<sup>22</sup>. Arpajaisten, vedonlyönnin ja totopeleiden sääntöjen tulee sisältää myös arvontaa koskevat määräykset. Arpajaislain sääntely antaa sisäministeriölle valmiudet määritellä rahapeleille pelihaittojen ehkäisyn kannalta tarkempia sääntöjä.<sup>23</sup> Poliisihallitus toimii sisäministeriön alaisuudessa rahapelien toimeenpanoa valvovana elimenä.<sup>24</sup>

Rahapeliasioiden neuvottelukunta on sisäministeriön alaisuudessa toimiva sääntelyelin, josta on säädetty erikseen valtioneuvoston asetuksella<sup>25</sup>. Se määrittelee neuvottelukunnan tarkat tehtävät sekä kokoonpanon. Neuvottelukunta asetetaan sisäministeriön esityksestä eduskunnan vaalikauden ajaksi. Rahapeliasioiden neuvottelukunnan tärkein tehtävä on seurata ja arvioida arpajaislaissa säädettyjen tavoitteiden toteutumista monopoliasemaan perustuvan rahapelijärjestelmän vahvistamiseksi.<sup>26</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa rahapelihaittojen tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehityksestä yhteistyössä Terveiden ja Hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa. THL seuraa rahapelitoiminnan yhteiskunnallista säätelyä, ehkäisee rahapelaamiseen liittyviä haittoja,

---

<sup>19</sup> Pirilä 2019, 22.

<sup>20</sup> HE 132/2016, 47-48.

<sup>21</sup> HE 132/2016, 47-48

<sup>22</sup> HE 132/2016, 47-48

<sup>23</sup> HE 132/2016, 47-48

<sup>24</sup> Pirilä 2019, 22-23.

<sup>25</sup> HE 132/2016, 73.

<sup>26</sup> Pirilä 2019, 23.

vastaa hoitojärjestelmän kehittämisestä sekä tutkii suomalaisten rahapelikäyttäytymistä ja rahapelihaittoja. Ministeriön alaisuudessa toimii erillinen arviointiryhmä, jonka tehtävä on arvioida rahapelituotteita, rahapelituotteiden jakelua sekä näiden saatavuuteen vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi työryhmä valmistelee erillisen lausunnon rahapelien haittariskejä, sekä rahapelien saatavuuteen vaikuttaviin tekijöihin liittyen.<sup>27</sup>

Uusin Suomen rahapelaamista valvova elin on Veikkauksen eettinen neuvosto. Veikkauksen hallitus perusti sen 3.9.2019 tekemällään päätöksellä<sup>28</sup>. Eettinen neuvosto on Veikkauksen hallituksen asettama neuvoa-antava asiantuntijaelin, jonka tarkoitus on tuoda ulkopuolista näkemystä yhtiön hallituksen ja operatiivisen johdon käyttöön rahapelitoiminnasta. Erityisesti se valvoo pelien ja niiden markkinoinnin etiikkaa, pelihaittoja sekä pelaamisen yhteiskunnallisia vaikutuksia Veikkaus Oy:n näkökulmasta. Neuvosto voi halutessaan tehdä konkreettisia ratkaisuehdotuksia, antaa lausuntoja, esittää argumentteja rahapelaamiseen liittyviin käytännön kysymyksiin ja osallistua osaltaan rahapelaamisesta käytävään keskusteluun. Se ei kuitenkaan anna ratkaisuja yksittäisiin ulkopuolisten tekemiin kysymyksiin tai kanteluihin.<sup>29</sup>

#### 4 Ålands Penningautomatförening

Ålands Penningautomatförening eli Paf on vuonna 1966 perustettu julkisoikeudellinen yhdistys. Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman vuoksi se on poikkeuksellinen toimija suomalaisessa rahapelijärjestelmässä, joka perustuu muutoin Veikkauksen yksinoikeuteen rahapelimarkkinoilla. Paf ei ole osa arpajaislailla säädeltyä rahapelimonopolia, joten sillä ei ole myöskään oikeutta Suomen lainsäädännön tai arpajaislain mukaiseen rahapelien järjestämiseen. Tämän sijaan perustuu Paf:n toiminta Ahvenanmaan maakuntahallituksen myöntämään toimilupaan; oikeudellisen pohjan se saa Ahvenanmaan itsehallintolaista (1144/1991)<sup>30</sup> jonka mukaan arpajaislainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövallan alaisuuteen. Itsehallintolain nojalla Ahvenanmaalla on puolestaan annettu oma arpajaislakinsa (landskapslag om lotterier, 10/1966)<sup>31, 32</sup>

Ahvenanmaan lisäksi Pafille on myönnetty toimiluvat Ruotsiin, Viroon, Latviaan sekä Espanjaan. Paf-konserni markkinoi sekä tarjoaa rahapelejä fyysisissä toimipisteissä Ahvenanmaan maakunnassa, internetissä eri kielillä, sekä lisäksi Itämerellä ja Pohjanmerellä matkustavissa laivoissa. Konserni on jakautunut usean eri yrityksen alle, vanhan Ålands

<sup>27</sup> Raijas 2019, 33-34.

<sup>28</sup> veikkaus.fi. 2019. Veikkaus nimesi uuden eettisen neuvottelukunnan.

<sup>29</sup> Veikkauksen kehittämistoimenpiteet 2019, 6.

<sup>30</sup> HE 73/90.

<sup>31</sup> HE 307/1994, 25.

<sup>32</sup> Alkio 2020, 28.

Penningsautomatföreningin lisäksi; se operoi Virossa Pafer A/S:n alla, jolle on myönnetty lisenssi online-peleihin ja Viron laivaliikenteen sisälle. Latviassa SIA Paf Latvijalle on myönnetty online-rahapelilisenssi. Espanjassa sekä Ruotsissa Paf Consulting Ab:lla on online-rahapelilisenssi, sekä Ruotsissa laivaliikennelisenssi pelien järjestämiseen.<sup>33</sup>

Riippumaton tuotonjakokomitea jakaa Paf:n ylijäämätuoton yleishyödyllisille järjestöille, yhdistyksille sekä hyväntekeväisyyteen Ahvenanmaalla. Vaikka yhtiö ei saa arpajaislain mukaan tuottaa tai ulottaa rahapeliensä tarjoamista tai markkinointia Manner-Suomen puolelle niiltä osin, kun kyse on Veikkaukselle säädetyistä yksinoikeudesta tarjota ja markkinoida rahapelejä, on sen toiminnalla ja olemassaololla ollut suurta vaikutusta suomalaiseen rahapelilainsäädäntöön- ja politiikkaan, sekä oikeuskäytännön kehitykseen 1990-luvun loppupuolelta asti.<sup>34</sup>

Paf ja sen suhde Manner-Suomeen onkin mielenkiintoinen aihealue. Paf:lla ei ole varsinaista lupaa harjoittaa pelitoimintaa tai markkinoida sitä Manner-Suomessa. Sen saatua vuonna 1996 Ahvenanmaan maakuntahallitukselta ensimmäisen kerran luvan harjoittaa rahapelitoimintaa internetissä, markkinoikin Paf jo vuonna 2000 Manner-Suomessa; sen markkinointi koostui tuolloin lähinnä lehtimainoksista, suoramarkkinoinnista ja tiedotustilaisuuksista. Paf:n sivusto oli käytössä jo tuolloin myös suomeksi, ja pelaaminen edellytti rekisteröitymistä suomalaisella henkilötunnuksella & suomalaisella pankkitilillä. Vuonna 2001 Pafilla olikin noin 31 000 rekisteröitynyttä internet-käyttäjää, joista ahvenanmaalaisia oli noin tuhat ja mannersuomalaisia noin 30 000. Näiden online-rahapelien pelaaminen edellytti rekisteröitymistä, mihin tosiaan tarvittiin suomalainen henkilötunnus & pankkitili. Pafin internetpelisivusto oli tuolloin käytävissä suomeksi, ruotsiksi sekä englanniksi.<sup>35</sup>

Edellä mainitut tekijät johtivat ensin rikosoikeudenkäyntiin, jossa Paf:n johtohenkilöitä syytettiin arpajaislain rikkomisesta. Tapaus päättyi korkeimpaan oikeuteen. Sen päätöksessä vuonna 2005 (KKO 2005:27) korkein oikeus totesi, että Paf oli toimeenpannut arpajaislain vastaisesti rahapelejä Manner-Suomessa, koska se oli käännettänyt internet-sivunsa myös suomeksi ja järjestänyt Manner-Suomen puolella markkinointikampanjoja<sup>36</sup>. Tätä voidaan pitää ennakkotapauksena, vaikeivat rangaistukset olleetkaan tuolloin kovin merkittäviä. Kun ulkomaisten peliyhtiöiden nettipelien mainonta todettiin Suomen lain vastaiseksi, pelimonopoli puolestaan vahvistui entisestään<sup>37</sup>. KKO:n tuomiossa Paf:ia syytettiin arpajaislain toimeenpanemisesta myös valtakunnan alueella; merkityksetöntä oli missä varsinainen serveri tai yhtiön hallinnointi sijaitsivat. Paf:n katsottiin Ahvenanmaan maakunnasta käsin panneen toimeen internetissä vedonlyöntejä ja raha-arpajaisia, joihin oli mahdollista osallistua myös valtakunnan

<sup>33</sup> aboutpaf.com. 2020. Corporate: licenses.

<sup>34</sup> Alkio 2020, 29.

<sup>35</sup> Alkio 2020, 25-30.

<sup>36</sup> KKO 2005:27

<sup>37</sup> Jaakkola 2009, 56.

alueelta käsin. KKO:n tuomiossa katsottiin, että arpajaiset oli pantu toimeen myös valtakunnassa, sekä PAF:n toimitusjohtajan, markkinointipäällikön sekä hallituksen puheenjohtajan syyllistyneen arpajaisrikoksiin, ja heidät tuomittiin sakkorangaistuksiin. Samassa käsittelyssä korkein oikeus otti kantaa PAF:n vastaväitteeseen, jonka mukaan Veikkauksen monopoli olisi EU-oikeuden vastainen. Korkein oikeus päätyi tätä koskevassa arvioinnissaan siihen, ettei näin ollut, vaan Veikkauksen asema Suomen rahapelimarkkinoilla oli EU-oikeuden ja sen oikeuskäytännön mukainen.<sup>38</sup>

Paf:n ja Suomen valtion välillä on sittemmin ollut useita riita- ja rikosprosesseja; ydinkysymys on pyörinyt sen ympärillä, onko Paf:lla oikeus tarjota internetissä rahapelejä manner-Suomessa asuville henkilöille<sup>39</sup>. Korkeimman oikeuden päätöksen jälkeen Paf katsoi, että lopettamalla aktiivisen markkinoinnin Manner-Suomessa ei korkeimman oikeuden päätös pätsisi enää tilanteeseen, ja yhtiö jatkoikin rahapeliensä tarjontaa internetissä myös suomeksi. Sisäasiainministeriö katsoi tämän takia Paf:n rikkovan yhä arpajaislakia, ja halusi että rekisteröityminen sen nettipeleihin estettäisiin Manner-Suomessa. Sisäasiainministeriö teki tästä keskusrikospoliisille tutkintapyynnön. Sen tutkintapyynnöstä seuraavana päivänä Paf tiedotti haastavansa Suomen valtion oikeuteen sen pelitoiminnan estämisestä<sup>40</sup>. Tutkintapyyntö ei kuitenkaan johtanut syytteen, koska valtiosyyttäjä katsoi Euroopan yhteisön lainsäädännön olevan asian tiimoilta epäselvää, ja Ahvenanmaan maakuntahallitus tuki yhä Paf:n toimia. Valtakunnansyyttäjä Lundström kuitenkin totesi tuolloin Paf:n rikkoneen lakia.<sup>41</sup>

Paf:n jättämän haasteen Ahvenanmaan käräjäoikeus puolestaan jätti käsittelemättä, koska katsoi sen kuuluvan hallinto-oikeuden piiriin. Paf valitti päätöksestä Turun hovioikeuteen, joka oli Ahvenanmaan käräjäoikeuden kanssa samalla linjalla. Lopulta yhtiö luopui haasteestaan sekä korvausvaatimuksistaan liittyen sen pelitoiminnan estämiseen.<sup>42</sup>

Valtiosyyttäjä arvioi Paf:n toimintaa viimeksi vuonna 2012, Poliisihallituksen pyydettyä keskusrikospoliisilta selvitystä Paf:n toiminnan laillisuudesta Manner-Suomessa. Poliisihallituksen mukaan jo se, että mantereella asuvalla on mahdollisuus osallistua rahapeliin, tekisi siitä laitonta. Lisäksi Paf oli aika ajoin harjoittanut aggressiivista markkinointia internetissä olevilla suomenkielisillä sivuillaan. Valtiosyyttäjä päätti, ettei se käynnistä tutkintaa PAF:n Suomeen kohdennetuista online-rahapeleistä. Valtiosyyttäjä totesi, ettei pelkkä mahdollisuus osallistua tee toiminnasta vielä laitonta vaan se edellyttäisi aktiivista toimintaa nimenomaan Paf:n puolelta. Poliisihallituksen tulisi taas valtiosyyttäjän mukaan ensisijaisesti käyttää mahdollisuuttaan kieltää laitton rahapeli ja sen markkinointi, tarvittaessa uhkasakon mahdollisuudella

---

<sup>38</sup> KKO 2005:27

<sup>39</sup> Alkio 2020, 25-30.

<sup>40</sup> mtv.fi 2005. Paf haastaa valtion oikeuteen.

<sup>41</sup> Jaakkola 2009, 57-58.

<sup>42</sup> Jaakkola 2009, 59-91.



tehostaen. Tätä mahdollisuutta Poliisihallitus ei ollut asiassa käyttänyt<sup>43</sup>. Osaltaan tämä heikensi korkeimman oikeuden päätöstä (KKO 2005:27) ja sen ennakkotapauksellista arvoa. Toisaalta EU-komissio kyseenalaisti vielä tässä vaiheessa Suomen rahapelimonopolin EU-oikeuden mukaisuutta. EU-tasolla vireillä oli useita asioita koskien internetin pelitoimintaa, jotka päättyivät vasta vuoden 2013 lopulla komission päätökseen Suomeen kohdistuneen rikkomuskanneprosessin päättämisestä. Syytteen nostaminen Paf:ia vastaan ei olisi välttämättä ollut EU-oikeuden ja oikeuskäytännön mukaista, ja syyte olisikin voinut joutua laajemman eurooppalaisen tarkastelun alaiseksi.<sup>44</sup>

Veikkaus päätyi lopettamaan oman pelimyyntinsä Ahvenanmaalla vuoden 2017 lopussa. Tuolloin Ahvenanmaan maakunnan sille myöntämä rahapelilupa erääntyi, eikä uuden luvan saaminen ollut enää mahdollista. 1.1.2017 Ahvenanmaan arpajaislaki ja pelivalvonta kokivat muutoksia, kun sinne perustettiin Lotteri-inspektio, uusi rahapelien valvontaviranomainen. Viranomaiskeskustelujen jälkeen Veikkaus joutui toteamaan, ettei sen toiminta Ahvenanmaalla ole enää mahdollista.<sup>45</sup>

## 5 Rahapelaamista sääntelevä lainsäädäntö

Rahapelien järjestäminen Suomessa perustuu legaalimonopoliin, joka on lainsäädännöllä luotu yksinoikeusjärjestelmä. Ahvenanmaalainen Ålands Peningautomatförening (Paf) ei kuulu tähän legaalimonopoliin, vaan sen asema Ahvenanmaalla perustuu Ahvenanmaan maakuntahallituksen sille myöntämään erityistoimilupaan. Vuoden 2017 alussa voimaan tulleen arpajaislain muutoksen jälkeen uusi Veikkaus Oy sai yksinoikeuden rahapelien toimenpanemiseen Suomessa. Nykymuotoinen Veikkaus on päätenyt monopoliasemaan rahapelien tarjoajaksi pitkäaikaisen historiallisen kehityksen myötä.<sup>46</sup>

Suomalaisen rahapelisääntelyn historiasta löytyy kaksi näkökulmaa, joiden huomioon ottaminen on ohjannut sen kehitystä. Toinen on talouspoliittinen näkökulma, eli kenellä on oikeus rahapelien tuottoihin ja miltä osin. Sen lisäksi sosiaali- ja terveystaloudellinen näkökulma, eli lainsäädännön pyrkimys ja tavoite suojata rahapelien potentiaalisia pelaajia niihin liittyviltä haitoilta, on ohjannut sääntelyn kehitystä. Näiden lisäksi viimeaikaisen uudistamisen merkittävin vaikutin on liittynyt siihen, ettei Suomen rahapelilainsäädännön ole katsottu olevan täysin yhteensopiva EU-lainsäädännön, ja tätä koskevan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Rahapelipolitiikkaan ja sääntelyn uudistamistarpeeseen on vaikuttanut luonnollisesti

<sup>43</sup> syyttajalaitos.fi. 2013. Ei esitutkintaa Paf:n rahapeleistä.

<sup>44</sup> Alkio 2020, 27-30.

<sup>45</sup> Veikkaus.fi 2017, Veikkauksen pelien myynti päättyy Ahvenanmaalla.

<sup>46</sup> Alkio 2020, 25.

myös internetissä tarjottavien, valtioiden rajat ylittävien rahapelipalveluiden voimakas ja nopea kasvu.<sup>47</sup>

### 5.1 Nykyisen arpajaislain historiasta

Nykyinen arpajaislaki sai lainvoiman vuonna 2001, korvaten vanhan vuoden 1966 arpajaislain, sekä useita vanhoja asetuksia, jotka tukivat tätä vanhaa, vuoden 1966 arpajaislakia. Uuden lain esitys pohjautui vanhan rahapelitoimikunnan mietintöön (komiteamietintö 5/1995) ja siitä saatuihin lausuntoihin. Uuden lain tavoitteena oli yhdenmukaistaa arpajaisiin ja rahapeleihin liittyvää lainsäädäntöä, selkeyttää arpajaisten ja rahapelien toimeenpanemisen eri muotoja, niiden luvanvaraisuutta sekä niiden valvontaa. Uudistetulla lailla haluttiin myös turvata arpajaisten tuottojen käyttö vastaisuudessakin yleishyödyllisiin tarkoituksiin, ja sallia arpajaisten toimeenpano vain siten, että yhteiskunnalle koituvat hyödyt olisivat mahdollisimman suuret, ja haitat mahdollisimman vähäiset. Jo tuolloin hallituksen esityksen pohjana olivat myös tavoitteet arpajaisten valvonnan tehostamisesta, laittoman rahapelitoiminnan ehkäisystä, ja siihen kytkeytyvän rikollisuuden vähentämisestä. Näin haluttiin varmistaa ja tehostaa arpajaisten toimeenpanon yleistä luotettavuutta. Lisäksi kolme yksinoikeusyhteisöä saivat tuolloin oikeuden järjestää rahapelejä. Raha-arpajaiset, veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpaneminen (Oy Veikkaus Ab); raha-automaattien käytettävänä pitäminen, kasinopelien toimeenpaneminen ja pelikasinotoiminta (Raha-automaattiyhdistys RAY) sekä totopelien toimeenpaneminen (Suomen Hippos Ry ja sen omistama Fintoto Oy) olivat tuolloin kolme lupia hallinnoivaa tahoa.<sup>48</sup>

Vuonna 2010 uudistukset arpajaislakiin pohjautuivat Euroopan yhteisöjen komission viralliseen huomautukseen Suomelle 20061, sekä sen perusteltuun lausuntoon 2007<sup>49</sup>, jossa se katsoi Suomen jättäneen täyttämättä unionin perustamissopimuksen mukaiset velvollisuudet rajoittamalla palvelujen tarjoamisen vapautta ja liikkuvuutta urheiluvedonlyönnin palvelujen alalla. Kritiikkiä perustellussa lausunnossa Suomi sai siitä, että SEUT 56 artiklan<sup>50</sup> mukaan rajoitukset, jotka koskevat palveluiden tarjoamista sisämarkkina-alueella, ovat kiellettyjä, mukaan lukien toimet, jotka haittaavat tai kieltävät tämän vapauden käyttöä. SEUT 56 artiklan toteutumista rajoittivat komission mukaan silloisen Suomen arpajaislain säännökset arpajaisten toimeenpano-oikeudesta ja urheiluvedonlyöntipalveluja tarjoavan yhteisön kotipaikasta

<sup>47</sup> HE 197/1999, 39-42.

<sup>48</sup> HE 197/1999, 39-42.

<sup>49</sup> Komission virallinen huomautus: Urheiluvedonlyöntipalveluiden tarjoamista koskeva valvontamenettely, asia 2004/4062.

<sup>50</sup> Eur-Lex 2016. Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto).

Suomessa, säännökset toimeenpano-oikeuden yleisistä edellytyksistä sekä säännökset rahapeliluvan antamisesta.<sup>51</sup>

Tätä komissio perusteli Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, jonka mukaan elinkeinotoiminnan rajoituksia voidaan käyttää vain sellaisten toimenpiteiden kautta, joita sovelletaan erottelematta kaikkiin toimijoihin, ja jotka perustuvat pakottaviin yleisiin etuihin liittyviin syihin; ellei näitä suojella jo siinä jäsenvaltiossa, johon elinkeinopalveluiden tarjoaja on sijoittautunut tai toimilla, jotka eivät ole suhteettomia niillä tavoiteltuun päämäärään nähden unionin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Komissio painotti, että pelkkiin taloudellisiin etuihin liittyvät tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä syitä tällaisille elinkeinotoiminnan rajoituksille. Tältä osin se kiinnitti erityishuomiota Veikkaukselle asetettuihin, valtion talousarvioon säännönmukaisesti kirjattaviin tuotto-odotuksiin, sekä toimijoiden useita kanavia järjestelmälliseen, liiketoimintaa edistävään hyödyntävään mainontaan yksinoikeuksin. Komission mukaan valtion asettamat tulostavoitteet olivat selvässä ristiriidassa rahapelien tarjoamiseen liittyvien kansallisten rajoitusten kanssa, joita Suomi puolestaan perusteli tarpeella estää yksityistä tai taloudellista voitontavoittelua pelaajien suojelemiseksi. Jatkokritiikkiä Suomi sai myös Veikkauksen yksityisiin yrityksiin perustuvasta jälleenmyyjäverkostosta, jolle jälleenmyynti oli puhdas toimeentulon lähde. Komissio myös huomautti, että vaikka EU-tuomioistuin on rahapelaamista käsittelevissä ratkaisuisaan todennut, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta rahapelien markkinoillepääsyyn liittyvissä kysymyksissä, toimilupaharkinnassa tulee ottaa huomioon myös muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin laillisiin rahapelitoimijoihin näissä jäsenvaltioissa kohdistetut valvontatoimet, sekä näiden muiden jäsenvaltioiden samaa alaa koskevan lainsäädännön tavoitteet.<sup>52</sup>

Vastauksessaan unionille Suomi korosti EU-lainsäädännön yhdenmukaisuuden ja harmonisoinnin tarkoituksellista puutetta rahapelaamisen alalla, ja että ne tarkoituksellisesti jätettiin myös mm. palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin (2006/123/EY) ulkopuolelle. Suomi myös tulkitsi, että vaikka toiseen jäsenvaltioon sijoittunut ja siellä luvan saanut toimija on valvonnan sekä sääntelyn alainen, ei tämä merkitse, etteikö Suomi voisi rajoittaa kyseisen palvelun tarjoamista Suomessa. Vastauksessa myös korostettiin, että koska rahapelitoimintaa ei ollut lainkaan harmonisoitu yhteisötasolla, olisi Suomen arpajaislain säännöksiä arvioitava erityisesti tuomioistuimen rahapelejä koskevan oikeuskäytännön kautta. Suomen näkemyksen mukaan EU-tuomioistuin oli rahapeliratkaisuissaan pitänyt näihin liittyvien erityispiirteiden vuoksi perusteltuna, että jäsenvaltioilla olisi riittävästi harkintavaltaa päättää arpajaisten ja rahapelaamisen sallittavuudesta, sääntelystä ja valvonnasta. Tuottoihin liittyen vastauksessa todettiin niiden olevan väistämätön seuraus rahapelitoiminnasta, eikä oikea syy tai niiden

---

<sup>51</sup> Euroopan Komission virallinen huomautus: Urheiluedonlyöntipalveluiden tarjoamista koskeva valvontamenettely, asia 2004/4062.

<sup>52</sup> Alkio 2020, 139.

tavoite. Tähän liittyen Suomi viittasi myös Läära-tapaukseen<sup>53</sup>, jossa EU-tuomioistuin oli todennut velvoitteen maksaa saatu pelituotto valtiolle, rikosten vaara huomioiden, olevan tehokas keino rajoittaa epärehellisen voiton tavoittelua. Veikkauksen tuotto-odotukset kuitattiin vastauksessa maininnalla budjettiteknisestä kirjauksesta, eikä varsinaisesta unionin väittämästä liiketoiminnan tuotto-odotuksesta. Veikkauksen jakeluverkostoa perusteltiin Suomen harva-asuvuudella, halulla turvata kansalaisten yhtäläiset mahdollisuudet osallistua palveluiden käyttöön, sekä etteivät asiamiesten palkkiot ole pelkkää pelihimon hyväksikäyttöä tai yksityistä voitontavoittelua. Vastauksessaan Suomi katsoi myös, ettei muiden jäsenvaltioiden viranomaisten toimia voitu aina pitää riittävinä rahanpesun tai muiden rikosten torjumiseksi Suomessa.<sup>54</sup>

Korkein hallinto-oikeus antoi toukokuussa 2007 ratkaisun (KHO 2007:28) jossa se katsoi, että kokonaisuutena Suomen arpajaislain valvonta- ja soveltamiskäytännöt pyrkivät rahapelitoiminnan tavoitteiden toteuttamiseen<sup>55</sup>. Näiden tavoitteiden puolestaan todettiin olevan yhteensopivia silloisen Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön vaatimusten kanssa, sekä sen tosiseikan että Suomen lainsäädännössä oli yhä selkeämpi pyrkimys puuttua näihin ongelmiin; erityisesti riippuvuutta aiheuttaviin pelimuotoihin, sekä ongelmapelaamiseen. KHO:n mukaan puutteet Veikkauksen toiminnan osalta olivat tuolloin korjattavissa lainsäädäntöä ja sen soveltamiskäytäntöjä kehittämällä ja tarkentamalla.<sup>56</sup>

Vuoden 2010 arpajaislain uudistus lisäsi arpajaislain sääntelyyn paljon haittoja ehkäiseviä kohtia, kuten kovemmat ikäraajat peleille ja arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta, tutkimus- ja hoidon kehityspykälän. Tärkeä lisä oli myös rahapelien markkinointiin liittyvä, Veikkauksen markkinoinnin perusteet määrittelevä pykälä. Ennen tuota uudistusta arpajaislaissa ei ollut säännöksiä varsinaiseen markkinointiin liittyen, lukuun ottamatta luvattomat arpajaiset kieltävää sääntelyä. Myös Veikkaus Oy:n markkinoinnin valvonnan perusteet määriteltiin uudistuksessa.<sup>57</sup>

Luvattomaan rahapelitoimintaan liittyvän kiellon lisäksi uudistus määritteli lupa- ja valvontaviranomaisen mahdollisuuden kieltää rahapelien lainvastainen markkinointi. Tätä lupa- ja valvontaviranomaiset voisivat tehostaa mahdollisuudella asettaa uhkasakko, ja tuomita se maksettavaksi.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-124/97, Markku Läära.

<sup>54</sup> Alkio 2020, 141-145.

<sup>55</sup> KHO 2007:28

<sup>56</sup> Alkio 2020, 136.

<sup>57</sup> HE 96/2008, 15-19.

<sup>58</sup> HE 58/2009, 14-17.

Edellisten lisäksi täydentävä esitys lisäsi rahapelirikoksen määritelmän rikoslain 17 lukuun. Tämän tarkoituksena oli tehostaa haittojen ehkäisyä ja lisätä viranomaisten keinovalikoimaa lainvastaiseen rahapelitoimintaan puuttumiseksi. Jo aiemmin korkein oikeus oli antanut päätöksen (KKO 2005:27) liittyen kysymykseen yksinoikeusjärjestelmien alueellisesta ulottuvuudesta Ahvenanmaan erityisaseman kanssa. Täydentävää esitystä perusteltiin myös sillä, että rahapelitoiminnalla on huomattavia yhteiskunnallisia sekä taloudellisia vaikutuksia, ja arpajaisrikos tarvitsisi oman ankarammin rangaistavan tekonimikkeen rahapelirikos. Ennen tätä vuoden 2008 hallituksen esitystä aiemmat epäillyt arpajaisrikokset liittyivät useimmin luvattomien rahapelien edistämiseen mainosaineistoa levittämällä tai julkaisemalla. Mainittu esityksen täydennys määritteli säännöksessä rahapelirikoksen tunnusmerkistön osaksi rikoslakia, sekä käsitteen arpajaisten markkinoinnista arpajaislakiin, korvaten aiemman vanhan sanamuodon arpajaisten edistämisestä julkaisemalla tai levittämällä mainosaineistoa.<sup>59</sup>

Vuoden 2013 marraskuussa Euroopan komissio vahvisti, että Suomen uudistettu rahapelisääntely noudattaa EU-sääntöjä, täyttää sille annetut vaatimukset, ja että sen soveltaminen on johdonmukaista. Edellä mainitun vuonna 2007 annetun, komission perustellun lausunnon jälkeen Suomen arpajaislakia oli riittävästi tarkistettu ja uudistettu, ja sen täytäntöönpanosäännökset loivat unionin hyväksymän, lakisääteisen rahapelimonopolin. Rahapelien järjestämistä ja mainonnan vaatimuksia oli tiukennettu, sekä yleistä valvontaa lisätty. Uudessa sääntelyssä myös säädettiin rakenteesta, joka varmisti monopolitoiminnan valvotun kasvun politiikkaa, ohjaten pelaajat valvottuihin lainmukaisiin toimintoihin. Komission johtopäätös oli, että Suomen uudistettu rahapelisääntely otti huomioon riittävän johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tavoitteet, johon monopoli pyrki, unionin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tähän päättyi lopullisesti myös jo vuonna 2003 alkanut rikkomuskannemenettelyä Suomea vastaan Ladbrokes Betting & Gamind Ltd:n<sup>60</sup> aloitteesta.<sup>61</sup>

Vuoden 2016 iso arpajaislain uudistus loi uuden nykyuotoisen Veikkaus Oy:n, ja uusi sääntely määritteli sen yksinoikeuden rahapelien toimeenpanemiseksi Suomessa. Laki tuli voimaan 1. päivänä tammikuuta vuonna 2017. Lain uudistus oli seurausta maaliskuussa 2015 valmistuneeseen Sisäministeriön selvitykseen Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Sisäministeriö oli aiemmin asettanut 2015 tammikuussa hallituksen toimeksiannosta selvityshankkeen, jolla yksinoikeuteen perustuvaa rahapelijärjestelmää vahvistettaisiin. Ensimmäinen ehdotus oli yhdistää vanhat kolme erillistä rahapeliyhteisöä, ja niiden rahapelitoimintot. Yksinoikeusjärjestelmän ja johdonmukaisen rahapelipolitiikan katsottiin torjuvan tehokkaammin rahapelaamisesta aiheutuvia yhteiskunnallisia sekä yksilötason haittoja; lisäksi se estäisi harmaata taloutta, petoksellista pelitoimintaa sekä rikollisuutta tehokkaammin.

---

<sup>59</sup> HE 212/2008, 20-24.

<sup>60</sup> KHO 2007:28.

<sup>61</sup> Alkio 2020, 146.

Viranomaisvalvonnan lakisääteinen velvoite on puolestaan taata pelaajien oikeusturva ja vähentää edellä mainittuja haittoja. Yksinoikeusjärjestelmän katsottiin myös olevan tehokkaampi erityisesti, kun valtiovallalla on suora ohjaussuhde oikeuden haltijaan. Yksi toimija kolmen toimijan sijasta myös vähentäisi haittoja, kun näiden välillä oleva kilpailu poistetaan ja kilpaileva markkinointi vähenee kotimaassa.<sup>62</sup>

Sähköinen kansainvälinen rahapelitarjonta ulottui jo tuolloin paljonkin valtioiden rajojen yli. Yksinoikeusjärjestelmää perusteltiin myös sen mahdollisuuksilla parantaa ja uudistaa rahapelitarjontaa vastaamaan kysyntään entistä paremmin. Kolmen eri toimijan mallissa kyky ohjata rahapeleihin kohdistuvaa kysyntää olisi heikompi, ja vaarana on suomalaisen rahapelitarjonnan heikkeneminen kansainväliseen kehitykseen verrattuna. Vanhan arpajaislain säännösten katsottiin soveltuvan huonosti tämänkaltaisen kehityksen mukanaan tuomaan uudentyyppiseen rahapelitarjontaan- ja kysyntään. Samalla rahapelipolitiikan yhdenmukaisuus EU-oikeuden kanssa yksinoikeusjärjestelmälle asettamien edellytysten kanssa turvattaisiin paremmin kuin kolmen eri toimijan kanssa. Lainmuutokset turvaisivat kotimaiselle rahapeliyhtiölle mahdollisuuden kehittää toimintaansa vastuullisesti ja pelaaminen voisi myös tulevaisuudessa kanavoitua lailliseen kotimaiseen tarjontaan yksinoikeusjärjestelmän vahvistamalla tavalla; tavoite ei olisi ristiriidassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Uudessa laissa säädettiin myös nykyisestä Veikkauksen hallintoneuvostosta, jolla on yhtiön erityistehtävää täydentävä tehtävä seurata ja valvoa yhtiön harjoittaman rahapelitoiminnan olevan laissa säädetyn tavan mukaista.<sup>63</sup>

## 5.2 Arpajaislaki (1047/2001)

Arpajaislaki sääntelee arpajaisten toimeenpanoa ja valvontaa, rahapelitoiminnan tuottojen tilitystä, käyttöä sekä rahapelituottojen käytön valvontaa. Arpajaislain tarkoitus on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset, sekä ehkäistä ja vähentää niihin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.<sup>64</sup>

Arpajaislain 11§ sääntelee, että Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseksi Suomessa. Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Sen tehtävä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Yhtiöllä on hallintoneuvosto, jonka tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiön harjoittama rahapelitoiminta on laissa säädetyn

---

<sup>62</sup> HE 132/2016, 28-32.

<sup>63</sup> HE 132/2016, 6-10.

<sup>64</sup> HE 132/2016, 70.

mukaista, sekä tukea yhtiön ja sidosryhmien välistä yhteistyötä. Arpajaislain 14 b § antaa Veikkaukselle oikeuden markkinoida yhtiötä ja rahapelejä tietyin edellytyksin. Markkinointi ei lain mukaan saa edistää taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista eikä sitä saa kohdistaa alaikäisiin. Pelaamista ei saa kuvata myönteisesti eikä kohtuullista pelaamista tai pelaamattomuutta kielteisesti. Veikkauksen markkinointia valvoo arpajaislain mukaan Poliisihallitus. Veikkauksen on annettava vuosittain selvitys rahapeliensä markkinoinnista Sisäministeriölle sekä Poliisihallitukselle.<sup>65</sup>

Arpajaislain 42 § sääntelee, että Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta sekä arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoon ja valvontaan liittyviä ohjeita ja lausuntoja, sekä se valvoo alueellaan toimeenpantavia arpajaisia. Arpajaislain 62 § sääntelee arpajaisten toimeenpanemista koskevista kielloista. Pykälän mukaan kiellettyä on arpojen myyminen ja välittäminen ilman näihin arpajaislaissa edellytettyä lupaa, tai muun kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemaan rahapeliin osallistuminen, tai tällaisten arpajaisten markkinointi. Kiellettyä on myös arpojen myyminen, välittäminen tai arpajaisten markkinointi ulkomaille, jollei se ole sallittua kyseisen valtion tai alueen lainsäädännön mukaan, johon näitä arpoja myydään tai välitetään, taikka arpajaisia markkinoidaan. Veikkaus Oy:n toimeenpanemaan rahapeliin liittyvien arpojen myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen ilman yhtiön lupaa on myös kiellettyä pykälän mukaan. Pykälä mahdollistaa edelleen Poliisihallitukselle rahapelin toimeenpanemisen kieltämisen, sekä 14 b §:n vastaisen rahapelin markkinoinnin. Tämän tehostamiseksi Poliisihallitus voi asettaa uhkasakon arpajaislain 62 c §:n perusteella.<sup>66</sup>

### 5.3 Muu sääntely

Arpajaislain lisäksi useampi säännös ohjaa ja asettaa rajoja Veikkaus Oy:n toiminnalle ja sen eri rahapeleille. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan tätä sääntelyä tarkemmin. Tästä sääntelystä keskeisimpiä opinnäytteen kannalta ovat arpajaisverolaki (552/1992), sisäministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä (1045/2020), sekä valtioneuvoston asetukset Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016) ja Veikkaus Oy:n tuoton tilittämisestä ja käyttämisestä (1415/2016).<sup>67</sup>

#### 5.3.1 Arpajaisverolaki (552/1992)

Arpajaisverolaki (552/1992) sääntelee, miten arpajaisveroa suoritetaan valtiolle Suomessa toimeenpannuista arpajaisista. Arpajaisverolain 3 § mukaan arpajaisten toimeenpanija on verovelvollinen; useiden toimeenpanijoiden tapauksessa on kukin näistä vastuussa veron koko

<sup>65</sup> HE 147/2016, 72-74.

<sup>66</sup> HE 147/2016, 72-74.

<sup>67</sup> Alkio 2020, 27.

määrästä. Arpajaisverolain 4 § määrittelee veron perusteet ja verokannat erilaisille arpajaisille, tavara-arpajaisille sekä bingopeleille<sup>68</sup>. Poikkeuksena tähän lain 6 § mukaan ei alle 50 euron arpajaisveroa kalenterikuukautta kohti tarvitse suorittaa, tai ollenkaan veroa arpajaislain 6 §:ssä määriteltyjen automaattien tai laitteiden käyttöä koskien. Näitä ovat mm. huvi- puistojen ja tivolienv tavaravoittoautomaatit, onnenpyörät ja yksikäsitset tavara-arpajaisiin rinnastettavat laitteet. Veroa ei suoriteta myöskään kansainvälisellä sopimuksella verotusoikeudesta luovuttuihin arpajaisiin<sup>69</sup>. Mahdollisiin muunlaisiin arpajaisiin tai laissa määrittelemättömiin tapauksiin arpajaisverolain 15 § sääntelee ennakkoratkaisuista, joita Verohallinto voi antaa pykälän mukaan arpajaisien toimeenpanijan hakemuksesta.<sup>70</sup>

### 5.3.2 Valtioneuvoston asetus arpajaisista (1345/2001)

Arpajaislain nojalla säädetty valtioneuvoston asetus arpajaisista (1345/2001) tuli voimaan vuonna 2001. Se sääntelee yksityiskohtaisemmin tavara-arpajaisista, bingopelaamisesta ja tavaravoittoautomaateista sekä näiden järjestämisestä, luvanvaraisuudesta ja tuottojen tilityksestä, täydentäen näin arpajaislain sääntelyn perustaa näille. Asetuksessa määritellään, mitä edellä mainittujen hakemuksissa Poliisihallitukselle tulisi mainita, mitä Poliisihallituksen luvissa tulisi mainita ja mitä seikkoja mahdollisissa tilityksissä tulisi mainita. Lisäksi asetuksen lopussa, sen 31 § mukaan poliisilaitosten tulee toimittaa pyydettyä tarvittavat tiedot rahapeli-toiminnan tilastointia varten sisäasiainministeriölle ja Poliisihallitukselle, sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle pelaamisen aiheuttamista ongelmista seuranta- ja tutkimustarkoituksiin. Alkuperäinen asetus säänteli myös rahapelilupahakemuksia, mutta tämä luku kumottiin arpajaislain vuoden 2016 uudistuksen yhteydessä, kun Veikkaus Oy sai monopoliaseman rahapelien järjestämiseksi Suomessa.<sup>71</sup>

### 5.3.3 Valtioneuvoston asetus rahapeliasioiden neuvottelukunnasta (658/20147)

Valtioneuvoston asetus rahapeliasioiden neuvottelukunnasta (658/20147) tuli voimaan vuonna 2017, arpajaislain ison uudistuksen jälkeen. Sen voimaantulo kumosi vanhan samannimisen asetuksen (244/2012). Kuten edellä käytiin läpi, arpajaislain 42 § säätelee arpajaisien toimeenpanon valvonnasta, sekä sen 42 a § sisäministeriön yhteydessä toimivasta, valtioneuvoston asettamasta rahapeliasioiden neuvottelukunnasta. Rahapeliasioiden neuvottelukunnan tehtävänä on seurata rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita. Neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella (658/20147). Tämä asetus sisältää sääntelyä neuvottelukunnan tehtävistä, toimikaudesta, kokoonpanosta, työskentelystä ja sen palkkioista. Rahapeliasioiden neuvottelukunta seuraa ja

<sup>68</sup> HE 170/2020, 8-9.

<sup>69</sup> HE 197/1999, 171.

<sup>70</sup> HE 288/2009, 76-77.

<sup>71</sup> HE/132/2016, 28-29.



arvioi arpajaislain 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden (osallistujien oikeusturva sekä haittojen, väärinkäytösten ja rikosten ehkäisy) toteutumista yksinoikeusjärjestelmään perustuvan rahapelijärjestelmän ylläpitämiseksi sekä vahvistamiseksi.<sup>72</sup>

Rahapeli-asioiden neuvottelukunnan tarkemmat tehtävät säädetään asetuksen 1 §:ssä. Niitä ovat seuraavien asioiden seuranta ja arviointi: rahapelipolitiikkaan liittyvä säädösvalmistelu, toimintaympäristön muutokset mukaan lukien kansainvälinen toimintaympäristö, EU-tason rahapelipolitiikan muutokset ja oikeuskäytännön kehitys, sekä rahapelien toimeenpanon valvonta. Lisäksi neuvottelukunta tekee tarvittaessa aloitteita rahapelipolitiikan kehittämiseksi, edistää ministeriöiden ja viranomaisten välistä rahapeli-asioiden yhteistyötä sekä toimii eri viranomaistahojen, eduskuntapuolueiden sekä rahapelitoiminnan tuotosta avustuksia saavien yhteisöjen edustajien rahapelipolitiikkaa koskevan tiedon informointikanavana. Asetuksen 2 § mukaan rahapeli-asioiden neuvottelukunnan toimikausi on eduskunnan vaalikausi ja se asetetaan sisäministeriön esityksestä. Sen puheenjohtajana toimii 3 § mukaan sisäministeriön kansliapäällikkö, varapuheenjohtaja puolestaan edustaa eduskunnassa olevia poliittisia puolueita. Näiden lisäksi neuvottelukunnassa on enintään 24 muuta jäsentä, edustaen eri ministeriöitä, Poliisihallitusta, valtioneuvoston kansliaa, poliittisia puolueita, THL:ää tai yhteisöä, joka saa rahapelitoiminnasta avustuksia, sekä jäsenien henkilökohtaiset varajäsenet.<sup>73</sup>

#### 5.3.4 Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016)

Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016) tuli voimaan 29. joulukuuta 2016, muutama päivä ennen varsinaista arpajaislain isoa, Veikkauksen legaali-monopolin luonutta uudistusta. Asetus sääntelee, miten Veikkaus Oy:n rahapeleihin voi osallistua, näiden pelaajille maksettavien voitto-osuuksien ja pelimaksujen suhteesta eri peleissä, sekä niiden pyörittämisestä, mukaan lukien monikansalliset veikkauspelit. Asetuksen muu sääntely koskee pelikasinoita, pelipisteitä, raha-automaattien enimmäismäärää, sekä Veikkauksen pelien ratkaisusuosituksia ja niiden hakemista Veikkaus Oy:ltä<sup>74</sup>. Kuten edellä aiemmin todettiin, tarkemmat Veikkauksen pelien pelikohtaiset pelisäännöt säännellään sisäministeriön asetuksella Veikkauksen rahapelien pelisäännöistä (593/2016)<sup>75</sup>. Tätä sisäministeriön asetusta päivitetään ajantasaiseksi uusien pelien tulon myötä, ja uusi sisäministeriön asetus voimaan tullessaan kumoaa aina edellisen vastaavan asetuksen. Veikkauksen pelien pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset, sekä raha-automaattien, erityisautomaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> HE 132/2016, 73.

<sup>73</sup> HE/132/2016 28-29.

<sup>74</sup> HE 132/2016, 75-78.

<sup>75</sup> HE 132/2016, 47-48.

<sup>76</sup> HE 132/2016. 73.

#### 5.4 Arpajaislain tuleva uudistushanke

Nykyisen pääministeri Marinin hallituksen vuoden 2019 hallitusohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi, rahapelipolitiikalla tulee turvata Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus sekä sen toimintaedellytykset yhä nopeastikin muuttuvassa toimintaympäristössä. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti ja että rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan. Myös arpajaislain vastaiseen rahapelien markkinointiin puututaan jatkossakin tehokkaasti, sekä selvitetään mahdollisia keinoja rajoittaa pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelitoimijoiden internet-sivustoille. Hallitusohjelmaan on kirjattu, että näiden tavoitteiden toteutumiseksi hallitus toteuttaa hallituskauden alussa arpajaislain uudistuksen toisen vaiheen. Tällä hetkellä hankkeessa valmisteltu ehdotus arpajaislain muuttamiseen tähtääväksi hallituksen esitykseksi on lähetetty lausuntokierrokselle 7.1.2021. Tavoitteena on eduskuntakäsittelyä eteneminen huomioon ottaen, että arpajaislain muutos voisi tulla voimaan aikaisintaan vuonna 2022.<sup>77</sup>

Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä arpajaislailla säädettyyn tarjontaan, joka tehostaisi rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Arpajaislakiin lisättäisiin esityksen pohjalta säännökset Veikkaus Oy:n rahapelien pelaamiseksi edellytettävästä pakollisesta tunnistaumisesta, maksuliikenne-estoista, uuden Veikkaukselle tulevan datan hyödyntämisestä, sekä rahapelien markkinoinnin kieltopäätösten ulottamisesta myös luonnollisiin henkilöihin ja tähän liittyvien seuraamusmaksujen asettamisesta lainvastaiseen markkinointiin liittyen.<sup>78</sup>

Arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen tehtävä on valmistella mietintö arpajaislain ja mahdollisen muun lainsäädännön kehittämiseksi usean asiakokonaisuuden osalta. Tämän työn kannalta keskeisimpinä näistä mainitaan sääntelyn mahdollinen kehitys seuraavien asiakokonaisuuksien osalta: pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentaminen ja pelaajan itselleen asettaman pelikiellon laajentaminen, automaattien sijoittelu ja rahapelien myyntipisteiden sijoittautuminen, Veikkaus Oy:n liiketoiminnan mahdollinen kehittäminen ja laajentaminen yritysten väliseen liiketoimintaan, rahapelien markkinoinnin tiukentaminen ja arpajaislain vastaisen markkinoinnin valvonnan kiristäminen, maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönoton selvitys yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamiseksi, sekä lisäksi peliserveri(e)n sijaintiin ja vedonlyöntipelien uudistukseen liittyvät

---

<sup>77</sup> [intermin.fi](https://intermin.fi) 2021. Arpajaislain uudistamista koskeva hanke.

<sup>78</sup> [api.hankeikkuna.fi](https://api.hankeikkuna.fi) 2021. Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

kysymykset ja niiden ratkaisu. Rahapelihaittojen torjunnan tehostamiseksi ja yksinoikeusjärjestelmän edellytysten tukemiseksi arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelaamiseen liittyvän maksuliikenteen estämisestä.<sup>79</sup>

Erityishuomiona sisäministeriön hankesivulla todetaan, että säädösmuutostarpeita arvioitaessa hankkeessa on erityisesti otettava huomioon ne yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämistä koskevat erityiset reunaehdot, jotka ilmenevät Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Hankkeessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota Ahvenanmaan asemaan maksuliikenteen estoihin liittyvissä kysymyksissä.<sup>80</sup>

Laajemmassa, uudistusta käsittelevässä sisäministeriön esiselvityksessä tarkastellaan laajemmin edellä mainittuja tavoitteita ja nykyistä rahapelisääntelyä. Hallitus on kirjannut linjauksen, että jo olemassa olevien pelikieltojen mahdollisuutta Veikkaus Oy:n peleihin laajennetaan. Veikkauksen rahapelien markkinointia koskevaa sääntelyä muutettaisiin lisäämällä arpajaislain täsmentäviä säännöksiä kielletystä markkinoinnista, kiellelyksi katsottavista keinoista ja tavoista ja säännöksiä markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sekä suoramarkkinointikielloista. Rahapelien sallitun markkinoinnin nykyisen sääntelyn lähtökohtana on rahapelaamisen ohjaaminen arpajaislailla säänneltyyn Veikkaus Oy:n toimintaan. Tätä ehdotetaan täydennettäväksi periaatteella ohjata pelaamista vähemmän haitalliseen pelaamiseen. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten yhtiöiden markkinoinnin torjunnan tehostamiseksi arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Poliisihallituksen mahdollisuudesta kohdistaa arpajaislain vastaisen rahapelin markkinoinnin kieltä luonnolliseen henkilöön ja säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta arpajaislain vastaisesta markkinoinnista. Lisäksi arpajaislakiin lisättäisiin säännökset, jotka mahdollistaisivat Veikkauksen liiketoiminnan kehittämisen rahapelien toimeenpanosta yritysten väliseen liiketoimintaan pelien kehittelyn osalta. Myös rahapelien pelaamisen oikeusturvaa ehdotetaan vahvistettavaksi siten, että Poliisihallitukselle säädettäisiin toimivalta väliaikaisesti keskeyttää rahapelin toimeenpano, jos kuluttajien oikeusturva tai sen varmistamiseksi toteutettava valvonta vaarantuisi.<sup>81</sup>

Rahapelihaittojen vähentämiseen liittyen todetaan, että arpajaislaki mahdollistaa jo valmiiksi pelaajan itsensä asettaman pelikiellon itselleen mm. verkkopelaamiseen ja pelikasinolle. Tällä hetkellä pelaajan on kuitenkin haettava kieltoa tai kieltoja jakelukanavakohtaisesti. Rahapelihaittojen vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi järjestelmä, jossa pelaaja voisi asettaa itselleen pelikiellon kanavarajat ylittäen kaikkiin Veikkauksen peleihin, voisi olla tehokkaampi. Se kuitenkin edellyttää mahdollisia muutoksia arpajaislakiin ainakin pelisalipelaamisen osalta.

---

<sup>79</sup> intermin.fi 2021. Arpajaislain uudistamista koskeva hanke.

<sup>80</sup> intermin.fi 2021. Arpajaislain uudistamista koskeva hanke.

<sup>81</sup> api.hankeikkuna.fi. 2021. Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. 40-42.

Myöskään Veikkauksen verkkopeleihin ei myöskään ole mahdollista estää omaa pelaamistaan kuin enintään vuodeksi; pelikieltojärjestelmän muutos mahdollistamaan toistaiseksi voimassa oleva kiello edellyttäisi Veikkaus Oy:n pelisääntöistä annetun sisäministeriön asetuksen muuttamista.<sup>82</sup>

Edellisen lisäksi Veikkaus itse on ilmoittanut ottavansa pakollisen tunnistautumisen käyttöön kaikessa rahapelaamisessa. Tämän ja lisääntyvän peli- ja pelaajadatan käytöstä säädetäisiin myös uudessa arpajaislaissa. Sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä Terveysten ja Hyvinvoinnin laitoksella (THL) olisi mahdollinen pääsy dataan liittyen rahapelihaittojen arviointiin ja seurantaan, mikä kasvattaisi edelleen haittojen vähentämistä sekä ehkäisyä. Myös Veikkaus voisi hyödyntää tätä dataa omiin vastuullisuustoimenpiteisiinsä liittyen.<sup>83</sup>

Nykyisen arpajaislain 14 §:n mukaan sähköisesti välitettäviä rahapelejä toimeenpantaessa Veikkaus Oy:n on avattava pelaajalle pelitili. Sähköisesti verkossa pelaaminen edellyttää siis jo pelaajan tunnistautumista. Vaatimus tilin avaamisesta tulee vuoden 2022 alusta koskemaan myös hajasijoitetuilla automaateilla pelaamista, kun vuonna 2019 säädetyllä arpajaislain muutoksella otetaan käyttöön pakollinen tunnistautuminen hajasijoitetuissa automaateissa. Säännökset tulevat voimaan vuonna 2022, mutta Veikkaus on ilmoittanut aikaistavansa omaehtoisesti pakollista tunnistautumista.<sup>84</sup>

Veikkaus ilmoittikin 11.01.2021 julkaisemassaan tiedotteessa, että tiistaina 12.01.2021 astuu voimaan uudistus, joka tekee tunnistautumisen pakolliseksi kauppojen, kioskien, liikenneasemien ja ravintoloiden peliautomaateilla. Ilman tunnistautumista ei ole mahdollista pelata peliautomaatteja, ja pelaaminen tulee tapahtumaan oman henkilökohtaisen pelitilin kautta. Alle 18-vuotias ei saa avattua pelitiliä. Tunnistautuminen tulee tapahtumaan joko Veikkaukskortilla, puhelimella tai Veikkauksen etuasiakas-maksukortilla. Pelaajalle tulee mahdolliseksi samalla estää oma pelaamisensa automaateilla kokonaan. Myös oman pelaamisen seuraamista helpotetaan ja parannetaan. Samassa tiedotteessa mainitaan vielä, että kesästä 2021 alkaen tunnistautumista edellytetään Veikkauksen omilla pelisaleissa, ja samalla fyysisessä automaattipelaamisessa astuu voimaan tappioraja. Veikkauksen ns. nopearytmisissä verkkopeleissä (mm. nettiarvat, eBingo, digiautomaatit) vastaavaa tappiorajaa sovelletaan jo.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> julkaisut.valtioneuvosto.fi. 2020. Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys.

<sup>83</sup> valtioneuvosto.fi. 2020. Ehdotus arpajaislain uudistamiseksi lausuntokierrokselle.

<sup>84</sup> api.hankeikkuna.fi 2021. Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. 12-13.

<sup>85</sup> veikkaus.fi. 2021. Tiedote: Historiallinen uudistus voimaan Veikkauksen peliautomaateilla -tunnistautumisella ehkäistään peliongelmia ja alaikäisten pelaamista.

Hallitus linjasi esitykseen kirjauksen myös Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan kehittämiseen ja kanavointikyvyn edistämiseen liittyen. Sen mukaan lainsäädännöllä on varmistettava, että Veikkaus pystyy muuttuvassa toimintaympäristössä kehittymään ja uudistamaan toimintaansa vastuullisesti. Kanavoinnilla tarkoitetaan rahapelikysynnän ohjaamista luvalliseen ja säänneltyyn rahapelitarjontaan, eli Veikkauksen yksinoikeusjärjestelmän alaiseen rahapelitarjontaan. Esiselvityksen mukaan rajoitusten on myös oltava EU-oikeuden suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeanlaisia- ja suhteisia niiden tavoitteisiin nähden. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä näkyy jatkuva vaatimus rajoitusten johdonmukaisuudesta suhteessa oikeuskäytännössä hyväksytyihin tavoitteisiin, sekä siihen liittyvä arviointi kansallisissa tuomioistuimissa. Selvityksessä todetaankin, että vaikka rahapelitoiminnan laajentaminen olisi mahdollista EU-oikeuden näkökulmasta, nykytila olisi turvallisin vaihtoehto; useita voimassa olevan sääntelyn yksityiskohtia on jo hyväksytty EU-oikeuden näkökulmasta.<sup>86</sup>

Esityksen tavoitteena on rahapelaamiseen kohdistuvan kysynnän ohjaaminen arpajaislailla säänneltyyn tarjontaan, mitä voidaan pitää EU-oikeudellisesti hyväksyttävänä. Myös yksinoikeusjärjestelmää koskeva vaatimus rahapelitoiminnan tiukasta viranomaisvalvonnasta on otettu huomioon; näin ollen yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellinen johdonmukaisuus vahvistuisi ja säännösten voidaan katsoa olevan unionin suhteellisuusperiaatteen mukaisia.<sup>87</sup>

Muiden kanavointia tukevien toimenpiteiden lisäksi perustettaisiin tytäryhtiö, joka keskittyisi pelituotteiden ja palveluiden tarjoamiseen toisille yrityksille. Tämä yhtiö ei saisi harjoittaa rahapelitoimintaa kuluttajille suuntautuen. Tytäryhtiö mahdollistaisi Veikkaukselle muun kuin rahapelitoiminnan harjoittamisen eri yritysten kanssa.<sup>88</sup>

Tätä säännösehdotusta on arvioitu yksinoikeusjärjestelmän ylläpidon edellytyksiä koskevan sisämarkkinasääntelyn, sekä EU:n kilpailu- ja valtioneuvoston sääntelyn asettamiin oikeudellisiin edellytyksiin liittyen. Yritysten välinen liiketoiminta olisi digitaalisten pelituotteiden ja palveluiden tarjoamista toisille yrityksille, eikä täten kuluttajille suunnattua toimintaa. Veikkaus Oy:n tytäryhtiö ei voisi saada taloudellista etua kyseisestä omistussuhteesta verrattuna muihin markkinatoimijoihin. Tämän voisi varmistaa esimerkiksi siten, että Veikkaus tekisi mahdolliset ostonsa tytäryhtiöltä avointen ja julkisten hankintamenettelyjen kautta, joka täyttäisi myös hankintalainsäädännön asettamat vaatimukset. Oikeudellisten selvitysten mukaan sisämarkkinaoikeudellinen sääntely ei aseta estettä kansainväliseen, yritysten väliseen liiketoimintaan edellyttäen, että toteutus huomioisi sääntelyn asettamat rajoitteet. Veikkauksen

---

<sup>86</sup> julkaisut.valtioneuvosto.fi. 2020. Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys 19-23.

<sup>87</sup> api.hankeikkuna.fi 2021. Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. 42-43.

<sup>88</sup> valtioneuvosto.fi. 2020. Ehdotus arpajaislain uudistamiseksi lausuntokierrokselle.

ja mahdollisen tytäryhtiön taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuudesta ja sen vaatimuksesta säädettäisiin myös uudella sääntelyllä.<sup>89</sup>

Edelliseen kanavointiin ja kanavointikykyyn liittyvään linjaukseen liittyy myös hallituksen linjaus kirjauksesta, että lainsäädäntöä tulisi tarkastella ja mahdollisesti muuttaa siten, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden lainvastaiseen markkinointiin ja mainontaan voitaisiin nykyistä tehokkaammin puuttua. Tähän liittyen käynnistettiin poikkihallinnollinen selvitystyö nykyistä tehokkaampiin rajoitustoimenpiteisiin liittyen. Varoitusilmoitukset ja -tekstit, IP-estot (ns. blokkaukset) ja rahaliikenteen maksusiirtoestot ovat jo käytössä useissa EU-maissa, ainakin jokin näistä toimenpiteistä. Verkkosivujen blokkaukset käyttöä selvityksen mukaan jo 18 unionin jäsenvaltiota.<sup>90</sup>

Maksuliikenteen estämistä on puolestaan selvityksen mukaan mahdollista toteuttaa 16 jäsenvaltiossa; kuitenkin vain 8 näistä toteuttaa näitä estoja myös käytännössä. Näitäkin mahdollisia estoja tulee arvioida myös Suomessa niin EU-oikeuden kuin kansallisen lainsäädännön näkökulmista. Toki esimerkiksi Ruotsin uuden lainsäädännön esitöissä on arvioitu, ettei maksuliikenteen esto olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen vastainen; Ruotsin uudessa lisenssijärjestelmässä rajoitusten perusteena on suojella pelaajia sekä myös lisenssin saaneita rahapeliyhtiöitä.<sup>91</sup>

Nykyisessä arpajaislaissa säädettyjä markkinointiin liittyviä säännöksiä tarkennettaisiin edelleen rajoittamalla Veikkaus Oy:n laillisen markkinoinnin sisältöä ja sen keinoja. Lisäksi erityisen haitallisen pelaamisen, kuten raha-automaattipelaaminen, markkinointi kiellettäisiin kokonaan. Lakiin kirjattaisiin myös velvollisuus antaa kuvallisen tai painetun mainonnan yhteydessä tieto rahapelaamisen ikärajasta, mahdollisuudesta hakea pelikielto, tietoa rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluista sekä mahdollisuudesta kieltää suoramarkkinointi silloin, jos pelaaja on jo itse estänyt oman pelaamisensa. Poliisihallitukselle annettaisiin myös mahdollisuus esittää markkinaoikeudelle hallinnollista seuraamusmaksua arpajaislain vastaisesta markkinoinnista ja se voisi kieltää yksityishenkilöitä markkinoimasta rahapelejä arpajaislain vastaisesti.<sup>92</sup>

Hallituksen esityksessä todetaan, että erityisesti internetissä tapahtuu paljonkin erilaista, eri tavoin toteutettua arpajaislain vastaisten pelien markkinointia. Sosiaalisessa mediassa markkinoivat siellä toimivat vaikuttajat ja muut julkisuuden henkilöt, sekä peliyhtiöt. Suoramainonnan lisäksi hyödynnetään vaikuttajamarkkinointia sekä ns. affiliaattimarkkinointia, jossa

---

<sup>89</sup> [api.hankeikkuna.fi](http://api.hankeikkuna.fi) 2021. Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. 43-45.

<sup>90</sup> [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi). 2020. Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys 41-43.

<sup>91</sup> [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi). 2020. Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys 45-50.

<sup>92</sup> [valtioneuvosto.fi](http://valtioneuvosto.fi) 2020. Ehdotus arpajaislain uudistamiseksi lausuntokierrokselle.

ns. affiliaattitoimijat tai kumppanuustoimijat markkinoivat ulkomaisia yhtiöitä omilla sivuillaan tai sosiaalisissa medioissaan muun sisällön joukossa tai suoraan bannereiden avulla. Suoramainonnassa henkilöt mm. kertovat pelaavansa tietyn yhtiön pelejä ja esittelevät voittoja videoilla pelaamisestaan, linkittävät suoraan rahapeliyhtiöiden sivustoille sekä edistävät yhtiöiden tunnettavuutta muilla tavoin. Toimintaan puuttumisen haasteita tuottaa siihen puuttumisen vaikeus; kieltopäätökset ovat haastavia saada koskemaan yksityishenkilöitä ja toisaalta haasteita tuottavat ulkomaisten yhtiöiden ja some-alustojen vastuukysymykset. Poliisihallituksen tehtävät lainvastaiseen rahapelitoimintaan puuttumisessa sekä markkinoinnin valvomisessa ovatkin lisääntyneet huomattavasti. Suomalaisten yksityishenkilöiden tekemään markkinointiin puuttuminen vaatisi lisää välineitä, kuten mahdollisuuden seuraamusmaksuun tai tämän kieltopäätökseen.<sup>93</sup>

Esiselvityksen mukaan tällä hetkellä useissa Euroopan maissa on käytössä verkkoliikenteen sekä maksuliikenteen estoja, joten EU-oikeus ei näyttäisi asettavan ehdottomia esteitä vastaavallaisille järjestelmille. Ne tulisi tuki luoda tavalla, joka ei estäisi verkko- tai maksuliikennettä Ahvenanmaalta sen oman rahapelilainsäädännön ja erityisaseman vuoksi. Tällä hetkellä Manner-Suomen ulkopuolisilla sivustoilla pelaamista ei ole estetty tai sanktioitu millään tavalla. Myös arpajaislain vastaista rahapelitoimintaa markkinoidaan Suomeenkin suunnaten tällä hetkellä monin eri tavoin ja useissa kanavissa. Mainonta on luonteeltaan dynaamista ja usein ylittää unionin jäsenvaltioiden rajat. Selvityksen mukaan EU-maissa viranomaiset eivät ole vielä sopeuttaneet toimintaansa alati muuttuvan, lainvastaisen rahapelimarkkinoinnin suhteen. Haasteita tuottavat mm. sosiaalisen median alustat, toimivaltakysymykset ja toimenpiteiden yksinkertainen hitaus. Viranomaisilla tulisikin olla laajalti seuraamuksia käytettävissään mukaan lukien rikosoikeudelliset seuraamukset ja tärkeää olisi, että ne johtaisivat tosiasiallisiin muutoksiin käytännössä, joten esimerkiksi hallinnollisten seuraamusten tulisi olla riittävän suuria ja ne tulisi voida myös julkaista. Tämä lisäisi myös läpinäkyvyyttä valvonnan suhteen ja sen ennaltaehkäisevyyttä. Kansallinen yhteistyö jäsenvaltioiden viranomaisten välillä markkinointiasioissa tehostaisi toimenpiteitä myös käytännössä.<sup>94</sup>

## 5.5 Ahvenanmaan lainsäädäntö

Vuoden 1921 Suomen ja Ruotsin välinen yhteisymmärrys Ahvenanmaa-asiassa ei ole sinällään valtiosopimus, mutta Suomi on velvollinen kunnioittamaan Ahvenanmaan itsehallinnon perusteita Kansainliiton päätöksen mukaisesti; tämän päätöksen seurauksena syntyi perusta nykyiselle Ahvenanmaan oikeustilalle. Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän oikeudellinen perusta

<sup>93</sup> api.hankeikkuna.fi 2021. Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. 18-22.

<sup>94</sup> julkaisut.valtioneuvosto.fi. 2020. Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys 39-45.

löytyy kahdesta eri säädöksestä: Ahvenanmaan itsehallintolaista (1144/1991)<sup>95</sup> sekä Ahvenanmaan maahankintalaista (3/1975)<sup>96</sup>. Niiden voimassa olo perustuu vain osittain manner-Suomen perustuslakiin ja osittain taas Ahvenanmaan perussäädöksiin. Näiden muuttamiseen vaaditaan perustuslainsäätöjärjestyksen edellyttämät vaatimukset, ja lisäksi Ahvenanmaan maakuntahallituksen suostumus.<sup>97</sup>

Suomen perustuslain 75 § mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä niistä erikseen säädetyissä laeissa säädetään, sekä että Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita ja maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään. Tämän lisäksi perustuslain 120 § sääntelee, että Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan, kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään.<sup>98</sup>

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on autonominen itsehallinto. Lain mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivät säätävät lakeja maakuntaa varten (maakuntalait). Päätös maakuntalain hyväksymisestä on toimitettava oikeusministeriölle sekä Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka antaa oikeusministeriölle lausunnon päätöksestä ennen päätöksen esittelemistä tasavallan presidentille. Presidentti voi määrätä maakuntalain raukeaman kokonaan tai osittain jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.<sup>99</sup>

Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Rahapelien toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan arpajaislailla (landskapslag om lotterier 1966:10)<sup>100</sup>. Ahvenanmaan maakunnassa rahapelien toimeenpanosta vastaa Ålands Penningautomatförening (Paf), jolle maakunnan hallitus on myöntänyt yksinoikeuden raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinotoiminnan pyörittämiseen sekä vedonlyöntipelien järjestämiseen. Paf toimeenpanee rahapelejä myös Itämeren matkustaja-aluksilla, joiden kotisatama on Ahvenanmaan maakunnassa. Paf:n toiminnan valvonnasta vastaa maakunnan hallitus.<sup>101</sup>

Samalla tavoin kuten Manner-Suomessa, Ahvenanmaalla rahapelitoiminnasta kertyneet voitot käytetään maakunnan arpajaislain mukaisesti julkisten ja muiden yleisten tarkoitusten edistämiseksi. Lisäksi voidaan edistää hankkeita, joista on hyötyä Paf:n toiminnalle ja tarkoitukselle. Siinä säädetään myös Manner-Suomen arpajaislain tavoin siitä, että uhkapeihin

<sup>95</sup> julkaisut.valtioneuvosto.fi. 2020. Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys 39-45.

<sup>96</sup> HE 73/90.

<sup>97</sup> Jyränki 2000, 81-84.

<sup>98</sup> HE 1/1998, 197.

<sup>99</sup> HE 18/2002, 25-27.

<sup>100</sup> Ålands landskapsregering. Landskapslag (1966:10) om lotterier.

<sup>101</sup> HE 132/2016 , 10-11.



osallistuvien oikeussuojasta huolehditaan, estetään väärinkäytöksiä ja rikoksia, sekä sosiaalisia ja muita terveysongelmia minimoidaan.<sup>102</sup>

Lisäksi Ahvenanmaan maakunta-asetus Paf:sta (Landskapsförordning om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet 1993:56)<sup>103</sup> sisältää tarkemmat säännökset Paf:n toiminnasta. Sen mukaan Paf:n toiminta-alueeseen kuuluvat Ahvenanmaan maakunta sekä alukset, joilla on merilain mukainen kotipaikka maakunnassa. Lisäksi Paf voi maakuntahallituksen luvalla harjoittaa rahapelitoimintaa myös edellä mainitun toimialueensa ulkopuolella ja pyörittää muutakin mahdollista rahapelitoimintaa, kuin mitä maakunnan arpajaislaki määrittelee. Asetus säätelee myös Paf:n tuotonjakoperiaatteista ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen tehtävästä valvoa Paf:n toimintaa.<sup>104</sup>

## 6 Rahapeliin markkinoinnista ja sen epäsuorista vaikutuksista Suomessa

Kuten aiemmin todettiin, arpajaislain sääntely antaa Poliisihallitukselle vastuun arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta, sekä mahdollisuuden kieltää lainvastaisen rahapelin markkinoinnin. Käytännössä tällä tarkoitetaan suurimmaksi osaksi ulkomaisia toimijoita. Tämän tehostamiseksi Poliisihallitus voi asettaa uhkasakon arpajaislain perusteella. Arpajaislain mukaisen markkinoinnin määritelmä käsittää kaikenlaisen suoran ja epäsuoran mainonnan, sekä muunlaisen myynninedistämistoiminnan. Määritelmä käsittää kaiken markkinoinnin, jolla pyritään edistämään rahapeliin kysyntää, tai lisäämään rahapelin toimeenpanijan näkyvyyttä, sekä vaikuttamaan yleiseen mielikuvaan kyseisestä toimijasta. Poliisihallitus mainitsee linjauksissaan myös rahapeliyhtiöiden sponsoroinnin sekä erilaisten kanta-asiakkuuksien kautta markkinoinnin olevan kiellettyä ulkomaisille rahapeliyhtiöille, mikäli tämänkaltaiset toimet kohdistuvat Suomeen ja suomalaisiin kuluttajiin.<sup>105</sup>

Vain yksinoikeusyhtiö Veikkaus saa arpajaislain mukaan tietyin ehdoin markkinoida rahapelejä. Sen markkinointi ei saa edistää sosiaalisia tai terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista, markkinoinnilla tulee ohjata rahapelikysyntää lainmukaiseen rahapelitoimintaan, markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin, siinä ei tule kuvata runsasta pelaamista myönteisesti eikä puolestaan pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti. Sisäministeriön

<sup>102</sup> Alkio 2020, 50-23.

<sup>103</sup> Ålands landskapsregering Landskapsförordning om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet (1993:56).

<sup>104</sup> Alkio 2020, 28.

<sup>105</sup> poliisi.fi 2015. Poliisihallituksen linjaukset rahapelimarkkinoinnista.

asetuksella (593/2016)<sup>106</sup> säädetyt Veikkauksen pelien pelisäännöt sisältävät niiden mahdollisen lainmukaisen markkinoinnin, tai estävät sen tiettyjen pelien osalta.<sup>107</sup>

Esimerkiksi vuonna 2015 Poliisihallitus antoi monikansallisessa KHL-liigassa pelaavalle jääkiekkoseura Jokereille kieltopäätöksen, sekä 100 000 euron uhkasakon koskien Jokerien yhteistyötä ruotsalaisen peliyhtiön kanssa. Jokerien vierasotteluiden paidoissa oli peliyhtiön markkinoitiviesti, ja lisäksi yhtiö oli mm. jakanut lippuja Jokerien Suomessa pelattaviin otteluihin<sup>108</sup>. Logoasiaan liittyen Jokerien edustaja totesi, että heidän näkökulmastaan vain vierasotteluissa näkyvä logo ei riko arpajaislakia, sillä se ei ole Suomessa tapahtuvaa tai edes Suomeen kohdistuvaa markkinointia. Poliisihallituksen päinvastaisen tulkinnan mukaan Jokerien ja peliyhtiön toiminta taas rikkoo arpajaislakia. Uhkasakon asettamisen jälkeen seura poisti logot vieraspaidoistaan ja tilalle tulivat tekstit, joissa luki: no logo. Jokerien edustaja totesi tällöin, että seura noudattaa Suomen lakia ja vaihtoehtoa päätöksen noudattamatta jätölle ei ole, mutta se ovatko he samaa mieltä tästä on toinen asia. Seuralla oli asiassa lainmukainen mahdollisuus valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, muttei se päätenyt käyttämään tätä.<sup>109</sup>

Samankaltainen kohtalo oli myös kotimaisella e-urheiluseura Encellä. Pian sen uudelleen tulon jälkeen 2016, Ence julkisti yhteistyön NordicBetin kanssa. Paria kuukautta myöhemmin Poliisihallitus vaati sitä lopettamaan lainvastaisen markkinoinnin. Vuonna 2018 toinen yhtiö, maltalle rekisteröity Rizk, vaihtui Encen vedonlyöntiyhtiö-sponsoriksi. Poliisihallitus puuttui jälleen asiaan, ja seuraavana vuonna Ence päätyikin yhteistyöhön kotimaisen Veikkauksen kanssa, tuolloin ainoana vaihtoehtonaan rahapeli- ja uhkapelispensoroinnin näkökulmasta<sup>110</sup>. Yksilöurheilijoista puolestaan esimerkiksi nyrkkeilijä Robert Helenius menetti aiemmin tänä vuonna vuodesta 2015 häntä sponsoroineen PAF:n<sup>111</sup>, sekä koripalloilija Petteri Koponen vuonna 2015 sponsorinsa vedonlyöntiyhtiö Betssonin.<sup>112</sup>

Näiden tapauksien lisäksi vastaavanlaisia esimerkkejä yhteistöistä tai sopimuksista suomalaisen yksityishenkilöiden, yhteisöjen ja yritysten sekä ulkomaisten rahapeli-toimijoiden välillä löytyy paljon. Markkinoinnin kiellot ovat aiheuttaneet tilanteita, joissa Poliisihallitus on päätenyt käyttämään mahdollisuuttaan tehostaa markkinoitikieltoja uhkasakoilla. Erityisesti useilla urheilijoilla sekä urheiluseuroilla on ollut erilaisia yhteistöitä ja sponsorisopimuksia

<sup>106</sup> HE 132/2016, 47-48.

<sup>107</sup> poliisi.fi 2020. Rahapelien markkinointi.

<sup>108</sup> yle.fi 2015. Jokerit noudattaa Poliisihallituksen kieltopäätöstä - peliyhtiön mainokset pois pelipaidoista.

<sup>109</sup> savonsanomati.fi 2015. Jokerit luopuu peliyhtiön paitamainoksista.

<sup>110</sup> yle.fi 2019. Yle perkasi e-urheiluseura Encen sponsorikuviot - maltalaisten vedonlyöntifirmojen mainostajasta Veikkauksen talliin.

<sup>111</sup> suomieurheilu.com 2020. Robert Heleniukselle kova isku kehän ulkopuolelta - pitkäaikainen pääsponsori vetäytyy Suomen lainsäädännön takia.

<sup>112</sup> ts.fi 2015. Yle: Poliisihallitus tutkii Koposen sponsorisopimuksen.

ulkomaisten peliyhtiöiden kanssa. Markkinointikiellon vuoksi huippu-urheilu menettää vuosittain suuria määriä potentiaalista sponsorirahaa ulkomaisten peliyhtiöiden suunnasta. Lain määrittelemä markkinointikielto tekeekin kotimaisille urheiluseuroille ja muille toimijoille käytännössä mahdottomaksi tehdä yhteistyötä muun rahapeliyhtiön kanssa, kuin Veikkauksen. Esimerkkinä voi käyttää vaikkapa kotimaisen jalkapallon ylimmän sarjatason nimeä, Veikkauksi-liigaa. Veikkauks on solminut yhteistyötä tärkeimpien kotimaisten liigojen ja maajoukkueiden kanssa. Samalla sarjoissa pelaavalle joukkueille jää vain yksi mahdollisuus siihen, kenen rahapelejä ne voivat sponsorina mainostaa, niiden kohdeyleisön ollessa automaattisesti kotimainen. Toisaalta myös useat yksityishenkilöt ovat mainostaneet ja mainostavat yhä Suomessa ei-sallittuja toimijoita. Myös tähän pyritään puuttumaan tehokkaammin arpajaislain tulevassa uudistuksessa antamalla Poliisihallitukselle laajempi keinovalikoima, esimerkiksi uhkasakon langettamisen mahdollistamiseksi laajemmin myös luonnollisia yksityishenkilöitä koskien.<sup>113</sup>

## 7 Euroopan Unioni ja rahapelitoiminnan kehitys

Jo kauan ennen Euroopan talousyhteisön perustamista, ovat jäsenvaltiot myöntäneet yrityksille erityisoikeuksia esimerkiksi postipalveluiden, rautatieliikenteen tai sähkön tuotannon ja jakelun aloilla. Monopoliasemaa nauttineet yritykset ovat myös usein tarvinneet julkisia yhteysverkkoja toiminnassaan, kuten mm. liikenne- ja energia-aloilla. Julkinen valta on ollut tarpeellista myös yhtiöihin ja aloihin investoinnin suhteen. Historialliset syyt, sekä toimialojen erityisluonteitten takia unionin perustamissopimukset mahdollistavat yritysten erityisoikeudet tai monopolioikeudet, taloudellisen edun mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Myös yritysten rakenteeseen ja toimintaan on voitu vaikuttaa mm. kieltoäännöllä.<sup>114</sup>

EU:ssa ei ole hyväksytty rahapelitoiminnan osalta varsinaista toimialakohtaista sääntelyä. Tältä osin rahapelaaminen on poikkeuksellinen toimiala unionin tasolla. Perusteina tälle ovat rahapelitoiminnan luonne sekä jäsenvaltioiden väliset merkittävät kulttuurilliset ja historialliset erot rahapelaamisessa ja sen järjestämisessä. Jäsenvaltiot ovat historiallisesti halunneet turvata oman vaikutusvaltansa monilla sektoreilla niiden strategisen merkityksen, fiskaalisten vaikutusten tai palveluiden yleishyödyllisyyden vuoksi. Ne ovat tuottaneet itse palveluita joko omistamiensa tai hallinnoimiensa yritysten kautta. Rahapelit ovat hyvä esimerkki tästä. Internetin myötä runsaasti kasvanut pelitoiminta- ja tarjonta ei ole enää riippuvainen jäsenvaltioiden fyysisistä rajoista, ja tehokas kansallinen sääntely on haasteellisempaa, internetin ollessa yhä tehokkaampi kanava rahapelien tarjoamiseen. Tässä luvussa käydään läpi

---

<sup>113</sup> ks. luku 5.4.

<sup>114</sup> Ojala 2009, 34.

rahapelaamiseen ja EU-tuomioistuimen ratkaisuihin vaikuttavia keskeisimpiä unionin sisämarkkinaoikeudellisia periaatteita, sekä rahapelitoimialan kehityksen historiaa.<sup>115</sup>

### 7.1 EU-sääntelyn historiasta

Teknisesti Euroopan unioni on jäsenvaltioiden keskinäisillä kansainvälisoikeudellisilla sopimuksilla perustettu järjestö. Nykyään unionin toiminta perustuu kahteen sopimukseen: Euroopan unionista tehty sopimus (SEU)<sup>116</sup> ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT)<sup>117</sup>. Molemmat tulivat voimaan 1.12.2009 Lissabonin sopimukseen perustuen. Lissabonin sopimuksen ratifioinnin myötä vanhasta Euroopan yhteisön sopimuksesta tuli sopimus Euroopan unionin toiminnasta. Myös Euroopan Unionin perusoikeuskirjalla on vastaava oikeudellinen asema SEU:n 6(1) artiklan mukaan. Näiden pohjalta unionille syntyy toimivalta säätää asetuksia ja direktiivejä koskien kaikkia sen jäsenvaltioita; näitä kutsutaan EU:n primaarilainsäädännöksi.<sup>118</sup>

Unionin perussopimusten ja sen säätämien säädösten lisäksi on EU - tuomioistuimen päätöksillä, sekä sen antamilla ennakkoratkaisuilla ollut vakiintuneesti huomattava asema oikeuslähteinä. Vaikka ahtaasti tulkittuna ennakkoratkaisut sitovatkin vain ratkaisun pyytäneitä kansallista tuomioistuinta, voidaan ne katsoa sitovaksi oikeusohjeeksi kaikkien kansallisten tuomioistuinten toiminnassa. Käyttäessään unionin toimivaltaa toimielimet hyväksyvät asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja (SEUT 288 artikla). Nämä toimielimet on lueteltu SEU 13 artiklassa: Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto, Euroopan komissio, EU- tuomioistuin, Euroopan keskuspankki sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuin.<sup>119</sup>

EU-oikeus on ensisijaista verrattuna jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Jos näiden kahden välillä on ristiriita, syrjäyttää EU-oikeus kansallisen lain. Tämä takaa sen, että EU-oikeudelliset normit ovat voimassa samansisältöisinä kaikissa sen jäsenvaltioissa. Käytännössä Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä asetuksen, direktiivin tai päätöksen komission ehdotuksesta. Tätä perussopimusten pohjalta säädettyä lainsäädäntöä voidaan kutsua EU:n sekundaarilainsäädännöksi.<sup>120</sup>

EU-oikeuden ensisijaisuuden periaate löytyy historiasta. Vuonna 1963 EU-tuomioistuin antoi ratkaisun tapauksessa van Gend & Loos<sup>121</sup>. Siinä se vahvisti ensimmäisen kerran EU-oikeuden välittömän vaikutuksen: tämä tarkoitti sitä, että yksityiset tahot voivat esittää suoraan EU-

<sup>115</sup> Alkio 2020, 50.

<sup>116</sup> Eur-Lex 2016. Sopimus Euroopan Unionista (konsolidoitu toisinto).

<sup>117</sup> Eur-Lex 2016. Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto).

<sup>118</sup> Raitio 2020, 65-66.

<sup>119</sup> Raitio 2020, 71-73.

<sup>120</sup> Raitio 2020, 73-75.

<sup>121</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin, asia C-26/63, van Gend & Loos.

oikeuteen perustuvia vaatimuksia jäsenvaltiota, tai toista yksityistä tahoa vastaan kansallisessa tuomioistuimessa, jonka velvollisuus on suojata EU-oikeuteen perustuvia oikeuksia.<sup>122</sup>

Välittömän vaikutuksen ja EU-oikeuden ensisijaisuuden periaatteet vahvistuivat EU-tuomioistuimen tuomiosta tapauksessa *Costa v. E.N.EL*<sup>123</sup> vuonna 1964, jossa se totesi, ettei jäsenvaltio voi asettaa myöhemmin säädettyä kansallista lakia etusijalle EU-oikeuteen nähden<sup>124</sup>. Tapauksessa se täsmensi myös, että perussopimukset ovat itsenäinen oikeuslähde, ja ensisijaisuuden periaatteen on oltava osa unionin oikeusjärjestystä, jotta unionin lainsäädäntö ei menettäisi merkitystään, yhteisöllistä luonnettaan ja ettei unionin oikeudellista perustaa voitaisi kyseenalaistaa.<sup>125</sup>

Tämänkaltaista EU-oikeuden etusijan kansalliseen oikeuteen verrattuna säätävää määrystä ei ole vielä kukaan varsinaisesti kirjattuna yhdessäkään unionin perussopimuksessa. Sittemmin *Costa v. E.N.E.L*-tapauksen jälkeen, EU-oikeus onkin kehittynyt myös käytännössä autonomiseksi, omalakisiksi ylikansalliseksi oikeusjärjestykseksi. EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välisessä ristiriitatilanteessa etusijan antaminen EU-oikeudelle on EU-tuomioistuimen mukaan ainoa ratkaisuvaihtoehto, sillä se takaa EU-oikeuden tehokkaan ja yhdenmukaisen toteutumisen jäsenvaltioissa.<sup>126</sup>

Rahapelaamisesta ei ole varsinaista EU - tason sääntelyä asetusten, direktiivien tai perustamissopimukseen liittyvässä muodossa. Käytännössä unionilta puuttuu nimenomainen toimivalta rahapelitoiminnan sääntelyyn liittyen. Rahapelit jätettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2006/133/EY) joka koskee palveluita sisämarkkinoilla, ulkopuolelle. Jäsenvaltioiden erot rahapelilainsäädännössä johtuvat niiden erilaisista kulttuurillisista, moraalisisista ja uskonnollisista syistä ja eroista; lisäksi erilaiset sosiaali- ja terveystaloudelliset näkökulmat ovat pakottaneet unionin hyväksymään kansallisia yksinoikeusjärjestelmiä rahapelaamisessa. Esimerkiksi aiemmin mainittu vanhan Euroopan yhteisöjen komission virallinen huomautus Suomelle, sekä siitä johtanut perusteltu lausunto johtivat osaltaan arpajaislain silloisiin uudistuksiin ja uudistustarpeeseen, ja tätä kautta vaikuttivat suoraan maamme lainsäädäntöön. Myös EU-tuomioistuimen ja sitä edeltäneen Euroopan yhteisöjen (EY) tuomioistuin, päätökset ja ratkaisut ovat vaikuttaneet arpajaislain ja kotimaisen rahapelipolitiikan kehitykseen; esimerkiksi vuoden 1999 *Läärä* -tapaus<sup>127</sup> ja vuoden 2003 *Lindman* - tapaus<sup>128</sup> mainitaan useissa

---

<sup>122</sup> Raitio 2020, 73-75.

<sup>123</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin, asia C-6/64, Flaminio Costa

<sup>124</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin, asia C-6/64, Flaminio Costa

<sup>125</sup> Raitio-Tuominen 234-235.

<sup>126</sup> Ojanen 2016, 86-90.

<sup>127</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-124/97, Markku Läärä.

<sup>128</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-42/02, Diana Elisabeth Lindman.

arpajaislain hallituksen esityksissä. Myös useita muita EU - tuomioistuimen tapauksia siteerataan arpajaislain esitöissä ja hallituksen eri esityksissä arpajaislain uudistuksiin liittyen.<sup>129</sup>

## 7.2 EU-komission toimet rahapeliasioissa

EU-komissio on kuitenkin pyrkinyt 2000-luvun alusta selvittämään ja harmonisoimaan jäsenvaltioidensa EU-oikeuden mukaisuutta rahapelaamisen suhteen. Jo aiemmin mainittu komission vuoden 2006 virallinen huomautus Suomelle<sup>130</sup> ja usealle muulle unionin jäsenvaltiolle johtivat useassa maassa niiden rahapelilainsäädäntöjen muutoksiin. Komissio piti ongelmallisena useissa jäsenvaltioissa voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka käytännössä esti toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, ja siellä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti toimivan rahapeliyhteisön palveluiden tarjoamisen ja markkinoinnin toisessa jäsenvaltiossa. Komission näkemyksen mukaan tällainen jäsenvaltion lainsäädäntö on monissa tapauksissa selvästi EU:n perustamissopimuksen palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevien normien ja niitä koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön vastainen. Ongelma tulee komission mukaan esiin erilaisien sähköisesti välitettävien rahapelien, kuten internetissä jäsenvaltioiden rajat ylittäen tarjottavien rahapelien ja näiden markkinoinnin kohdalla.<sup>131</sup>

Vuonna 2012 komissio antoi ns. rahapelitiedonannon<sup>132</sup>, kerättyään ennen sitä kuulemisprosessilla tietoa jäsentensä sähköisesti välitettävistä rahapeleistä, niiden sääntelystä ja sääntelyn vaikutuksista. Keskeisimmät asiat joihin EU-tasolla pyrittiin vastaamaan, sisällytettiin tähän tiedonantoon: niitä olivat kansallisten sääntelypuitteiden EU:n lainsäädännön mukaisuus, hallintoyhteistyön parantaminen ja sääntöjen noudattamisen tehostaminen, kuluttajien, kansalaisten, alaikäisten ja haavoittuvien väestöryhmien suojelu, petosten ja rahanpesun torjunta sekä urheilun rehellisyyden suojelu ja sopupelien estäminen. Lisäksi tiedonannossa ehdotettiin toimenpiteitä keskittyen sellaisiin tekijöihin, jotka liittyvät elinkeinotoimijoiden sijoittautumisvapauteen ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen unionissa. Tiedonanto korosti EU:n lainsäädännön noudattamista jäsenvaltioiden kansallisissa sääntelykehyksissä, sillä jäsenvaltioiden sääntely sähköisesti välitettyihin peleihin poikkeaa toisistaan oleellisesti, ja esitteli EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneet periaatteet, joita kansallisten lainsäädäntöjen on noudatettava ollakseen yhteensopivia EU:n lainsäädännön ja perusvapauksien kanssa. Komissio korosti myös kuluttajien suojelua, petosten ja rahanpesun torjuntaa ja urheilun eettisyyden turvaamista.<sup>133</sup>

<sup>129</sup> Alkio 2020, 27-29.

<sup>130</sup> Komission virallinen huomautus: Urheiluvetoonlyöntipalveluiden tarjoamista koskeva valvontamenettely, asia 2004/4062.

<sup>131</sup> Alkio 2020, 123.

<sup>132</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä. COM/2012/0596.

<sup>133</sup> Alkio 2020, 124-126.

Komissio on myös tarkastellut Suomen urheiluviedonlyönnin rajoituksia vuonna 2013 päättyneessä tutkimuksessa, jossa se tuolloin totesi Suomen voimassa olevan järjestelmän olevan EU-oikeuden mukainen<sup>134</sup>. Ruotsi sai samassa tutkimuksessa huomautuksen komissiolta, joka totesi, ettei sen rahapelien rajoituksia sovellettu johdonmukaisesti, eikä yksinoikeuden haltija ollut riittävässä valvonnassa Ruotsin valtion puolelta. Komissio arvioi myös 2017 voimaan tulleet, Suomen ilmoittamat silloiset arpajaislain muutokset, kun siirryimme Veikkauksen yksinoikeuteen ja legaalimonopoliin. Myös nämä saivat komissiolta tuolloin EU-oikeudellisen hyväksynnän.<sup>135</sup>

Vuonna 2014 komissio antoi suosituksen periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi. Suosituksen tarkoituksena oli suojella kuluttajien ja pelaajien terveyttä, ja vähentää mahdollisia taloudellisia vahinkoja, joita voi aiheutua pakonomaisesta tai liiallisesta rahapelaamisesta. Koska jäsenvaltioiden politiikoissa rahapelirajoitusten suhteen on suuriakin eroja eikä yhdenmukaista sääntelyä unionitasolla ole, halusi komissio suosituksella edistää yhdenmukaisempaa kehystä niiden suhteen, sekä kannusti jäsenvaltioita tarjoamaan korkeatasoista suojaa riskipelaamiseen liittyen, erityisesti alaikäisten suojelemiseksi. Suosituksessa se suositteli, että jäsenvaltiot vahvistaisivat sähköisiä rahapelipalveluja ja niihin liittyvää kaupallista viestintää koskevia periaatteita saavuttaakseen kuluttajien, pelaajien ja alaikäisten suojelussa mahdollisimman korkean tason ja turvatakseen heidän terveyttään sekä minimoidakseen taloudelliset vahingot, joita pakonomainen tai liiallinen rahapelaaminen voi pahimmillaan aiheuttaa. Toki kyseessä oli ”vain” komission suositus, jolla ei ole varsinaista vaikutusta jäsenvaltioiden oikeuteen säännellä rahapelipalvelujaan, mutta joka tapauksessa se oli vahva viesti unionin taholta rahapelitoiminnan, rajoitteiden ja politiikkojen yhdenmukaistamiseksi myös unionin tasolla.<sup>136</sup>

Mm. vastuullista rahapelaamista koskeva viesti, joka antaa enintään yhdellä klikkauksella tiedot rahapelien mahdollisesta vahingollisuudesta, sekä linkin itsearviointitestiin oman pelikäytöksen arvioimiseksi, ja tiedot operaattorin ja kuluttajan välisen sopimussuhteen ehdoista mainittiin suosituksen tietovaatimuksissa rahapelioperaattoreita koskien. Alaikäisistä mainittiin, ettei lähtökohtaisesti yksikään alaikäinen saisi hallita pelitiliä tai pelata yhdelläkään rahapelisivustolla. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että operaattoreilla on käytössään menettelyt, joiden tavoitteena on estää alaikäisten rahapelaaminen. Lisäksi kaupallisessa viestinnässä tulisi mainita selkeästi, etteivät alaikäiset saa pelata pelejä ja ilmoitettava vallitseva alaikäraja pelaamiselle. Suositus ehdotti toimenpiteitä myös pelaajien omiin pelikieltoihin ja

---

<sup>134</sup> ks. luku 5.1.

<sup>135</sup> julkaisut.valtioneuvosto.fi. 2020. Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys, 82.

<sup>136</sup> eur-lex.europa.eu. 2014. Komission suositus periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi.

niiden asettamiseen liittyen, sekä rajaehjoja kaupalliseen viestintään operaattorien suunnasta, sekä näiden harjoittamiin sponsorointitoimintoihin liittyen. Kaupallisen viestinnän olisi sisällettävä selkeitä varoituksia pakonomaisen pelaamisen seurauksista ja peliriippuvuuden riskeistä. Myös valvontaa haluttiin yhdenmukaistaa: Jäsenvaltioita kehoitettiin nimeämään suosituksessa vahvistettuja periaatteita soveltaessaan toimivaltaiset rahapelaamisen sääntelyviranomaiset, jotka riippumattomalla tavalla voisivat varmistaa kansallisten toimenpiteiden noudattamisen, sekä valvoisivat niiden noudattamista. Lisäksi suosituksessa ehdotettiin toimenpiteitä pelaajien rekisteröitymiseen ja pelitileihin liittyen. Pelaajan henkilötiedot olisi todennettava. Myös varmistettaisiin, että pelaajien varat on suojattu, ne voidaan maksaa ainoastaan kyseiselle pelaajalle ja että ne pidetään aina erillään operaattorin omista varoista. Aina kun henkilön henkilöllisyyttä tai ikää ei voitaisi todentaa, rekisteröintiprosessi, jossa pelitili avataan, väliaikainen pelitili mukaan luettuna, peruutettaisiin.<sup>137</sup>

Vuonna 2017 EU-komissio lopetti rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn rahapelien alalla. Se totesi, että jäsenvaltioilla on laajempi poliittinen oikeutus säännellä rahapelipalvelujaan ja pyrkiä yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, ja ettei sen painopisteisiin kuulu rikkomusmenettelytoimivallan käyttö EU:n sisämarkkinoiden edistämiseksi sähköisesti välitettävien rahapelien alalla. Toisin sanoen komission tahtotila oli jatkaa suhteellisuusperiaatteen mukaisia poliittisia toimenpiteitä rahapelaamisen suhteen, muttei aktiivisesti enää tuon jälkeen pyrkiä kattavaan, EU-tason lainsäädäntöviitekehityksen luomiseen rahapelaamisessa ja rahapelipolitiikassa.<sup>138</sup>

### 7.2.1 Palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus Euroopan unionissa

Sisämarkkinaoikeudelliset tekijät tai sisämarkkinavapaudet eli ihmisten, pääoman, palveluiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan Unionin sisällä ovat sen yleisiä oikeusperiaatteita. Rahapelaamisen kannalta keskeisimpiä näistä periaatteista on palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus sekä pääoman vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa.<sup>139</sup>

Sisämarkkinasäädökset, syrjintäkiellot ja vapaan liikkuvuuden artiklat (henkilöiden, tavaroiden, työntekijöiden, palveluiden ja pääoman liikkuvuus) ovat unionin poliittisen perustuslaillisuuden ydin. Niitä voidaan pitää myös EU:n poliittisen perustuslaillisuuden tärkeimpänä osatekijänä. Nämä sisämarkkinoiden vapausartiklat soveltuvat myös sellaiseen toimintaan, jonka säätelyssä jäsenvaltiolla on lähtökohtaisesti autonominen toimivalta.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> eur-lex.europa.eu. 2014. Komission suositus periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi.

<sup>138</sup> Alkio 2020, 123-131.

<sup>139</sup> Ojanen 2016, 123-125.

<sup>140</sup> Tammilehto 2012, 190-191.



Historiallisesti sisämarkkinaperiaatteilla on ollut suurta merkitystä ns. ”superperiaatteina”, ne ovat suunnanneet EU-oikeuden kehitystä, ja määrittäneet sen tulkintaa konkreettisesti yksittäisissä tapauksissa. Palveluiden vapaata liikkuvuutta käsitellään SEUT 56-62 artikloissa<sup>141</sup>. SEUT 56 artiklan mukaan tietyin edellytyksin kiellettyjä ovat rajoitukset, jotka koskevat muihin jäsenvaltioon, kuin palvelun vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionin sisällä. Palvelujen tarjonnan vapaus sisältää oikeuden päästä vapaasti toiseen jäsenvaltioon, oleskeluoikeuden palvelujen tarjoamiseksi toisen jäsenvaltion alueella sekä oikeuden tilapäiseen elinkeinon harjoittamiseen samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisella on.<sup>142</sup>

Unionin perussopimuksen mukaiset palvelut ovat SEUT 57 artiklan<sup>143</sup> mukaan suorituksia, joista maksetaan korvaus. Esimerkiksi teolliset ja kaupalliset suoritukset, joita määräykset vapaasta liikkuvuudesta eivät koske katsotaan palveluiksi. Olennaista on toiminnan taloudellinen tausta ja vastikkeettomuus. Esimerkiksi valtion antamaa koulutusta ei täten pidetä artiklan mukaisena, perussopimukseen ja periaatteisiin kuuluvana palveluna. Palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteella on läheinen yhteys vapaan sijoittautumisoikeuden periaatteen kanssa, jota käsitellään SEUT 49-55 artikloissa. Sijoittautumisoikeudella tarkoitetaan vastaanotavassa jäsenvaltiossa pysyvästi harjoitettavaa itsenäistä, taloudellista toimintaa. Sen mukaisesti rajoitukset, jotka koskevat unionin jäsenvaltion vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle, kielletään. Myös rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautunutta jäsenvaltion kansalaista perustamasta kauppaedustajan liikettä, sivuliikettä tai tytäryhtiötä kielletään 49 artiklassa.<sup>144</sup>

Perussopimukseen perustuu kuitenkin rajoitus- ja poikkeusperusteita palveluiden vapaan liikumisen periaatteen sekä sijoittautumisperiaatteen suhteen. Tällaisia ovat julkisen vallan käyttö (SEUT 51 artikla), yleinen järjestys tai turvallisuus (SEUT 52 artikla), ja kansanterveys (SEUT 52 artikla). Sijoittautumisoikeutta koskevia säännöksiä ei sovelleta toimintaan, joka liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa. Myöskään sisämarkkinasäännökset eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaiseen sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.<sup>145</sup>

EU:n tuomioistuin onkin hyväksynyt yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä poikkeusperusteina. Tällaisia rahapelaamiseen liittyviä syitä ovat mm. kuluttajien suojelu, petosten torjunta, peliriippuvuuden ehkäisy ja tarve estää ja ehkäistä yhteiskuntajärjestykselle

<sup>141</sup> Eur-Lex 2016. Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto).

<sup>142</sup> Tuominen 2020, 120-122.

<sup>143</sup> Eur-Lex 2016. Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto).

<sup>144</sup> Tuominen 2020, 123-125.

<sup>145</sup> Raitio-Tuominen 2020, 225-230.

mahdollisesti aiheutuvia häiriöitä. Rahapelaamisen ja arpajaisten suhteen rajoitusten arvioinnissa ovatkin korostuneet suhteellisuusperiaate sekä palveluiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, yleisen edun huomioon ottamisen varjolla. Erilaiset sosiopoliittiset näkökulmat, väärinkäytösten estäminen sekä huomattavat erot moraalisten, uskonnollisten sekä kulttuurillisten asioiden näkökohdissa jäsenvaltioiden välillä, ja näiden suojaaminen rahapelaamisen alalla on yleisesti hyväksytty EU-tasolla päteviksi elinkeinotoiminnan rajoitusperusteiksi. Muita perusteita rajoituksille ”pakottavien yleiseen etuun liittyvien syiden” pohjalta ovat perinteisesti olleet mm. kuluttajansuoja, rikoksantorjunta, rahapelien kysynnän rajoittaminen sekä saadun tuoton kohdistaminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on osaltaan tarkentanut ja selventänyt näitä syitä, sekä niiden perusteita.<sup>146</sup>

### 7.2.2 Pääoman vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa

Pääoman vapaa liikkuvuus täydentää yhtenä EU:n perusvapautena tavaroiden, henkilöiden ja palveluiden liikkuvuutta EU:n sisämarkkinoiden perusvapautena. Sen keskeinen oikeusperusta ilmenee SEUT 63-66 sekä 75 artikloista<sup>147</sup>. SEUT 63 artiklan mukaan kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääoman liikettä ja maksuja jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä, ovat kiellettyjä. Oikeuskäytäntö täsmentää tätä niin, että pääoman vapaan liikkuvuuden vastaisia ovat sellaiset rajoitukset, jotka vähentävät toisessa valtiossa asuvan henkilön halua tehdä sijoitus jäsenvaltiossa tai toisin päin. Huomion arvoista on, että pääoman vapaan liikkuvuuden periaate ulottuu myös jäsenvaltioiden välisten kanssakäymisen ulkopuolelle, kolmansiin EU:n ulkopuolisiin maihin.<sup>148</sup>

EU:n kansalaisille pääoman vapaan liikkuvuuden tulisi mahdollistaa esimerkiksi ulkomaisen pankkitilin avaaminen, ulkomaisten yritysten osakkeiden ostaminen, mahdollisimman tuottoisten sijoitusten teko sekä kiinteistöjen ostaminen ulkomailta. Yrityksille taas se mahdollistaa mahdollisimman edullisen rahoituksen hankinnan sekä muiden eurooppalaisten yritysten omistamisen ja niihin investoinnin.<sup>149</sup>

Jäsenvaltiot voivat poiketa pääoman vapaan liikkuvuuden periaatteesta perusteilla, jotka on mainittu SEUT 65 artiklassa<sup>150</sup>. Sen mukaan 63 artiklasta huolimatta nimenomaisesti verolainsäädännön säännökset, jotka rikkovat vapaan liikkuvuuden periaatetta, ovat silti soveltamiskelpoisia. Tämän lisäksi jäsenvaltiot voivat rajoittaa pääoman vapaata liikkuvuutta myös

<sup>146</sup> Alkio 2020, 55-60.

<sup>147</sup> Eur-Lex 2016. Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto).

<sup>148</sup> Tuominen 2020, 584-588.

<sup>149</sup> ec.europa.eu 2020, Euroopan Unionin virallinen verkkosivusto, pääomanliikkeet.

<sup>150</sup> Eur-Lex 2016. Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto).

toimenpiteillä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, joka on oleellista rahapelaamista tarkasteltaessa.

Pääoman vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset eivät myöskään rajoita sellaisten sijoittautumisoikeuden rajoitusten soveltamista, jotka ovat muun EU-oikeuden mukaisia. SEUT 65 artiklassa todetaan, etteivät jäsenvaltion toimenpiteet saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään eivätkä pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen. Tältä osin pääoman vapaan liikkuvuuden periaate ei eroa palveluiden vapaan sijoittautumisen periaatteesta juuri-kaan rahapelaamisen alalla; poikkeuksia näihin molempiin voidaan EU-tasolla soveltaa samankaltaisilla syillä.<sup>151</sup>

### 7.2.3 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on yksi EU-oikeuden keskeisistä oikeusperiaatteista. Sillä tarkoitetaan käytännössä testiä, jonka perusteella arvioidaan, ovatko jäsenvaltion palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauteen kohdistamat rajoitukset oikeasuhteisia verrattuna tavoitteisiin, joihin niillä pyritään. EU:n tuomioistuin ei tee arviota kansallisesta toimenpiteestä, vaan antaa etenkin ennakkoratkaisupyynnöissä jäsenmaan tuomioistuimelle ohjeita, kuinka testi tulisi tehdä kyseisessä tapauksessa. Suhteellisuusperiaatteen arviointi lähtee kolmesta kysymyksestä: onko kyseessä oleva rajoitus mielekäs tavoitteen saavuttamiseksi tai onko se suhteeton tavoitteeseen nähden, ja ylipäätään onko koko rajoitus tarpeellinen. Mikäli EU:n perusvapauden rajoitus menee liian pitkälle suhteessa tavoiteltuun päämäärään, ei se ole oikeutettu. Unionin toiminnan sisältö tai muoto ei saa ylittää, mitä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEUT 5.1 artikla)<sup>152</sup>. Toimivaltakysymysten kohdalla suhteellisuusperiaate ohjaa EU:n toimivallan käyttöä toissijaisuusperiaatteen kanssa. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät ole sen yksinomaisessa toimivallassa vain niiltä osin, kuin jäsenvaltiot eivät voi saavuttaa riittävästi suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin toiminnan tasolla. Yleisenä oikeusperiaatteena suhteellisuusperiaatteella on rajoitettava vaikutus unionin sisällöllisiin toimenpiteisiin. Lisäksi sitä voidaan käyttää jäsenvaltioiden omien kansallisten toimien EU-oikeuden yhdenmukaisuuden arvioimiseksi.<sup>153</sup>

Saksassa 1700-luvulla syntyneessä periaatteessa on kyse siitä, paljonko valtion toimenpiteet voivat rajoittaa yksityisten kansalaisten tai yritysten vapauksia. EU-oikeudessa suhteellisuusperiaate on kehittynyt taloudellisen toiminnan rajoituksia koskevien tapauksien mukana;

<sup>151</sup> Raitio-Tuominen 2020, 590-595.

<sup>152</sup> Eur-Lex 2016. Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto).

<sup>153</sup> Ojanen 2016, 20-25.

tilanteissa on kyse siitä, aiheuttaako unionin tai jäsenvaltion säädös liikaa haittaa tavaroiden, palveluiden, ihmisten ja pääoman vapaalle liikkuvuudelle.<sup>154</sup>

Suhteellisuusperiaatteella on suuri merkitys neljän perusvapauden toteutumisen osalta, koska sillä on voitu kontrolloida jäsenvaltioiden toimenpiteitä, jotka ovat olleet esteenä sisämarkkinoiden toiminnalle. Ne poikkeukset mitä jäsenvaltioille tai yksityisille tahoille on annettu perusvapauksien suhteen, liittyvät usein suhteellisuusperiaatteeseen ja sen soveltamiseen. Sisämarkkinaoikeuden lähtökohta on vapaa liikkuvuus ja sen periaate; näihin perusvapauksiin voidaan kuitenkin säätää poikkeuksia, esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi, mutta kaikkien tällaisten rajoitusten on oltava suhteellisia niiden tavoitteisiin nähden.<sup>155</sup>

Suhteellisuusperiaatteen lisäksi syrjimättömyysperiaatteella on suuri merkitys liikkumisvapauksien tulkinnessa. Syrjimättömyysperiaate edellyttää, etteivät jäsenvaltiot saa asettaa muista jäsenvaltioista peräisin olevia palveluja kotimaisia palveluja epäedullisempaan asemaan. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä (SEUT 21 artikla). Sen mukaan kielletään syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen. Lisäksi se kieltää kaikenlaisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän perussopimusten soveltamisalalla.<sup>156</sup>

Ns. Gebhard-testiä voidaan käyttää suhteellisuusperiaatteen testaamiseksi palveluiden vapaan liikkuvuuden suhteen. Sen mukaan sellaisten kansallisten toimenpiteiden, jotka voivat olla unionin perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien vastaisia tai haitata niiden toteutumista, tulisi täyttää neljä edellytystä: niitä on sovellettava ilman syrjintää, voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä syillä, oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteutuminen, sekä oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteutuminen, kuitenkin puuttumatta perusvapauteen enemmän, kuin on tarpeen sen päämäärän saavuttamiseksi.<sup>157</sup>

Rahapelaamisen suhteen Zenatti-tapauksen ratkaisussa<sup>158</sup> EU-tuomioistuin totesi, että kansallisen tuomioistuimen tehtävä on tutkia, voidaanko kansallisella lainsäädännöllä sen konkreettinen soveltaminen huomioon ottaen todella saavuttaa tavoitteet, joilla sitä perustellaan, ja ovatko sillä säädetyt rajoitukset tavoitteisiin nähden riittävän suhteettomia toimenpiteitä.

<sup>154</sup> Raitio-Tuominen 2020, 270-273.

<sup>155</sup> Tamminen 2012, 200-205.

<sup>156</sup> Tamminen 2012, 203-208.

<sup>157</sup> Raitio-Tuominen 2020, 271-280.

<sup>158</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-67/98, Diego Zenatti.

Arvioitaessa suhteellisuusperiaatetta keskeistä on lisäksi sen sidonnaisuus kontekstiin; tästäkin syystä rahapelaaminen poikkeaa muusta elinkeinotoiminnasta. EU:n tuomioistuin on jättänyt rahapeleihin liittyen paljon liikkumavaraa kansallisille tuomioistuimille. Esimerkiksi Gambelli-tapauksessa<sup>159</sup> EU-tuomioistuin määritteli kuitenkin, että rajoitusten on taattava päämäärän toteutuminen niin että ne ovat johdonmukaisia ja järjestelmällisiä vedonlyöntitoiminnan rajoittamisen suhteen.<sup>160</sup>

## 8 Rahapeliä EU-oikeudellinen asema oikeuskäytännössä

EU:n tuomioistuin on joutunut ottamaan kantaa rahapeliä sääntelyyn sisämarkkinaoikeudellisten periaatteiden näkökulmasta useita kertoja. Näihin lukeutuu rikkomuskanneasioita sekä jäsenvaltioiden lähettämiä ennakkoratkaisupyyntöjä EU:n tuomioistuimelle, niiden ollessa epävarmoja unionin sääntelyn, perussopimusten tai sisämarkkinallisten periaatteiden tulkinnasta. Toistaiseksi tosin harva rikkomuskannetutkinta on edennyt varsinaiseen tuomioistuimen käsittelyyn asti<sup>161</sup>. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi kahta tapausta, joissa Suomi oli osallisena, sekä muutamaa muuta tämän opinnäytteen kannalta merkittävää EU-tuomioistuimen ratkaisua.

### 8.1 Schindler-tapaus

Schindler-tapaus<sup>162</sup> oli ensimmäinen merkittävä EU-tuomioistuimen linjaus rahapeliä järjestämiseen liittyen. Siinä katsottiin ensimmäistä kertaa, että rajat ylittävä rahapeliä tarjonta sekä pelaaminen ovat perussopimuksen alaisia, sen soveltamisalaan kuuluvia taloudellisia toimintoja. Tuomioistuin katsoi, että arpajatoiminta muodostuu pelaajan maksamasta summasta, ja sen vastineeksi pelaaja toivoo saavansa arpajaisvoiton- tai palkinnon. Sattumanvaraisuus sellaisenaan ei riittänyt siihen, ettei toimea voitaisi pitää luonteeltaan taloudellisena<sup>163</sup>. Tapauksessa Schindlerit järjestivät Saksassa itsenäisinä asiamiehinä ns. SKL-lottoa, joka oli julkisen yhteisön arpajatoimintaa Etelä-Saksassa. He olivat lähettäneet Hollannista käsin kirjeitä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille, kutsuen heidät osallistumaan SKL-lottoon sekä ilmoittautumiskaavakkeen ja valmiin vastauskirjekuoren tätä varten.<sup>164</sup>

EU-tuomioistuin katsoi tapauksessa, että jäsenvaltioissa on omakohtaisia moraalisia, kulttuurillisia, uskonnollisia ja yhteiskunnallisia näkökulmia arpajaisiin ja rahapelaamiseen liittyen,

<sup>159</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-243/01, Piergiorgio Gambelli ym.

<sup>160</sup> Alkio 2020, 50-55.

<sup>161</sup> Raitio 2020, 56.

<sup>162</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-275/92, Gerhart & Jörg Schindler.

<sup>163</sup> Alkio 2020, 50-52.

<sup>164</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-275/92, Gerhart & Jörg Schindler.

eikä niitä voi jättää EU-oikeudellisen tarkastelun ulkopuolelle. Kansalliset lainsäädännöt pyrkivät suureksi osin rajoittamaan pelaamista tai kieltämään ne kokonaan sekä estämään sitä, että siitä tulisi yksityisen voiton tavoittelun keino, sekä mahdollisia väärinkäytöksiä toiminnan suhteen. Se painotti myös sen estämistä, että tämänkaltaiset tulonlähteet muodostuisivat henkilökohtaiseksi voitoksi ja sitä, että rahapelaamisella ja arpajaisilla voi olla vahingollisia sosiaalisia ja henkilökohtaisia seuraamuksia. Rajoitusperusteeksi palvelujen vapaalle liikkumiselle tuottojen käyttö pelkästään yhteiskunnallisiin tarkoituksiin ei sinänsä kelpaa, mutta tuomioistuin myönsi, että näilläkin kysymyksillä on merkitystä. Schindler-ratkaisussa todettiin myös, että arpajaisissa voi liikkua huomattavia rahamääriä. Tämän vuoksi niihin liittyvä rikosten ja petosten vaara on suurempi. Näiden erityispiirteiden vuoksi on perusteltua, että jäsenvaltio harkitsee itse mitä se vaatii arpajaisten järjestämistoiminnalta- ja toimijalta, pelipainosten suuruudelta, sekä saatavan tulon käytön osalta suojatakseen pelaajia. Hyväksyttävä peruste on kunkin valtion yhteiskuntajärjestyksen yleinen suojaaminen, mutta rajoitukset eivät saa olla syrjiviä. Sama koskee myös tämänkaltaisten arpajaisten mainosaineistoa ja sen maahantuontia, mikäli tämä mahdollistaa kyseisen valtion kansalaisen osallistumisen toisessa jäsenmaassa järjestettäviin arpajaisiin. Myös mainosaineiston maahantuonnin kieltäminen on tuomioistuimen mukaan tarpeellinen toimi juuri sen suojan takia, jota kyseinen jäsenvaltio haluaa ylläpitää arpajaistoiminnan suhteen.<sup>165</sup>

## 8.2 Läärä-tapaus

Euroopan Unionin tuomioistuin antoi vuonna 1999 tuomion Markku Läärää ja hänen edustamaansa Oy Transatlantic Software Ltd:tä, sekä Costswold Microsystems Ltd:tä koskien. Läärä oli TAS:in asioista vastaavana henkilönä pitänyt Suomessa pelattavana hedelmäpeleihin verrattavissa olevia, Golden Shot- mallisia peliautomaatteja. Asia oli edennyt EU-tuomioistuimeen Vaasan hovioikeuden pyydettyä siltä ennakkoratkaisua asiassa. Tapaus koski silloisen Raha-automaattiyhdistyksen yksinoikeuden sallittavuutta Suomessa. Kyse oli siitä, onko julkisoikeudelliselle yhdistykselle yksinoikeuden raha-automaattitoiminnan järjestämiseen antava kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten kanssa.<sup>166</sup>

Tuomioistuin otti huomioon myös edellä läpikäydyn Schindler-tapauksen, jossa oli otettu huomioon jäsenvaltiokohtaiset moraaliset, kulttuurilliset, uskonnolliset ja yhteiskunnalliset näkökulmat arpajaisiin ja rahapelaamiseen liittyen. Tuomion mukaan on jäsenvaltion itsensä harkittavissa, millaista suojaa se rahapelaamisen ja arpajaisten osalta käyttää. Jäsenvaltion kuuluu arvioida, onko tarpeellista tavoiteltuun päämäärään nähden kieltää tällaista rahapelitoimintaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tuomiossa linjataan, että mahdollisesti

<sup>165</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-275/92, Gerhart & Jörg Schindler.

<sup>166</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-124/97, Markku Läärä.

rahapelialan elinkeinoharjoittajat voitaisiin velvoittaa noudattamaan kansallisia määräyksiä, mutta kysymyksen ratkaisu kuuluu jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Valtio voisi saada vastaavat varat kuin yksinoikeustoimijalta verottamalla elinkeinoharjoittajia, mutta luvansaaneen julkisoikeudellisen yhdistyksen tilitysvelvollisuus suoraan valtiolle on tehokkaampi keino rajoittaa mahdollisia rikoksia ja petoksia rahapelitoimintaan liittyen.<sup>167</sup>

Tuomioistuin totesi ratkaisun lopuksi, etteivät palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat perustamissopimuksen määräykset ole esteenä Suomen kansallisen lainsäädännön tapaiselle kansalliselle lainsäädännölle raha-automaattitoiminnan järjestämiseksi, kun otetaan huomioon niitä yleisen edun mukaisia päämääriä, joiden vuoksi tätä kansallista lainsäädäntöä on perusteltu.<sup>168</sup>

### 8.2.1 Vastavuoroisen tunnistamisen periaate

EU - tuomioistuin on linjannut, että muiden EU-maiden ei tarvitse hyväksyä Maltan antamia rahapelilisenssejä sellaisenaan omilla alueillaan. Tällaista off-shore-tekniikkaa on hyödyntänyt myös Gibraltar, houkutellessaan Maltan tavoin rahapelitoimijoita markkinoilleen. Niin sanottu vastavuoroisen tunnustamisen periaate, jonka mukaan jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun tuotteen tai palvelun myyntiä ei voitaisi kieltää toisessa jäsenvaltiossa, vaikka tekniset tai laatuvaatimukset poikkeaisivat toisistaan, sallii poikkeuksen tilanteissa, joissa yleinen etu (kuluttajansuoja, terveyden suojelu yms.) sitä vaatii.<sup>169</sup>

Rahapelaamisen osalta ydinkysymys onkin, voiko kyseistä vastavuoroisuuden tunnustamisen periaatetta soveltaa samalla tavalla, kuin palveluihin yleensä. Tällöin kyseeseen tulee SEUT:in 49 ja 56 artiklojen<sup>170</sup> tulkinta: voiko jonkin jäsenvaltion myöntämä lupa, jota ei ole rajattu sen alueelle, antaa sen haltijalle oikeuden harjoittaa samaa toimintaa toisessa jäsenvaltiossa ilman uutta lupaa toiseen jäsenvaltioon? EU- tuomioistuin käsitteli vastavuoroisuuden tunnustamisen periaatetta asiassa Markus Stoss<sup>171</sup> ja päätyi kielteiseen vastaukseen. Tapauksen perusteluissa se korosti oikeuskäytäntöä jäsenvaltioiden rahapelimonopoleista, SEUT 56 artiklan rajoituksia sekä pelialan aiempien yhdenmukaistamispyrkimysten epäonnistumista.<sup>172</sup>

Markus Stoss - tapauksessa julkisasiamies linjasi, että joillakin aloilla jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen kesken suuret erot tekevät mahdottomaksi sen, että voitaisiin soveltaa tätä periaatetta. EU:n oikeuskäytännössä on hyväksytty aiemmin monopoleihin ja toimijoiden

<sup>167</sup> Alkio 2020, 143-145.

<sup>168</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-124/97, Markku Läärä.

<sup>169</sup> Alkio 2020, 201-202.

<sup>170</sup> Eur-Lex 2016. Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto).

<sup>171</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-316/07, Markus Stoss.

<sup>172</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-316/07, Markus Stoss.

rajoituksiin koskevia rajoituksia. Näin ollen pelialalla kyseinen vastavuoroisen tunnustamisen periaate ei yksinkertaisesti toimi. Lisäksi, jos kansallisessa lainsäädännössä on valittu yleiseen etuun perustuen monopolijärjestelmä, se on osoittautunut hyväksytyksi sekä perustamissopimuksen mukaiseksi, on mahdottoman kuuloinen väite, että avoimempia markkinoita ylläpitävä valtio tarjoaisi samankaltaista suojaa, varsinkin ottaen huomioon pelialalla olevat kulttuuriset ja moraaliset erot.<sup>173</sup>

### 8.3 Gambelli-tapaus

Gambelli-tapauksessa<sup>174</sup> EU-tuomioistuin arvioi sijoittautumisvapautta. Tapauksessa italialaiset välittäjät tarjosivat brittiläisen yhtiön hoitamia vetoja italialaisista urheilutapahtumista. Tämä oli Italiassa lailla kielletty, mutta maan pelipolitiikka oli epäjohdonmukaista, sillä he lisäsivät samanaikaisesti kansallisesti omaa peli- ja vedonlyöntitarjontaan. EU-tuomioistuimen mukaan kyseinen toiminta rajoitti sijoittautumisvapautta, ja palveluiden vapaata liikkuvuutta. Kansalliselle tuomioistuimelle jäikin pohdittavaksi, ovatko rajoitukset tavoitteiden mukaisia, ja suhteellisuus- sekä syrjimättömyysperiaatteen mukaisia. Gambelli-tapauksen ratkaisussa todetaankin suhteellisuusperiaatessa käytetyn Gebhard-testin mukaisesti, että rajoituksia on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, rajoitusten on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eivätkä rajoitukset saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi ja että joka tapauksessa niitä on sovellettava ilman syrjintää.<sup>175</sup>

Gambelli- tapauksen ratkaisua EU-tuomioistuin perustelee seuraavasti:

”Ensinnäkin vaikka yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa asioissa Schindler, Läärä ym. antamissaan tuomioissa myöntänyt, että pelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla perusteltuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä - kuten kuluttajansuoja, petosten ehkäisy sekä sen ehkäisy, että kansalaisia houkuttellaan tuhmaamaan liiallisesti pelitoimintaan - rajoitusten, jotka perustuvat tällaisiin syihin ja tarpeeseen estää häiriöt yhteiskuntajärjestykselle, on oltava omiaan takaamaan näiden päämäärien toteuttaminen siinä mielessä, että näiden rajoitusten tulee edistää johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista.”<sup>176</sup>

Tapaus korostaa rahapelipolitiikan johdonmukaisuuden vaatimusta, josta on paljon muita esimerkkejä myöhemmässä unionin oikeuskäytännössä. Valtio ei voi samanaikaisesti pyrkiä rajoittamaan haittoja, estämään toisesta jäsenvaltiosta tulevaa rahapelitarjontaa ja lisätä

<sup>173</sup> Alkio, 2020, 54-57.

<sup>174</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-243/01, Piergiorgio Gambelli ym.

<sup>175</sup> Alkio 2020, 137.

<sup>176</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-243/01, Piergiorgio Gambelli ym.



omaa, kotimaista tarjontaansa. Lisäksi se vahvisti perinteistä oikeuskäytännön linjaa, jonka mukaan pelkkä valtion verotulojen vähentyminen ei ole pakottava syy rajoittaa palveluiden liikkuvuutta unionin sisällä. Toisaalta tapauksessa linjattiin myös, että kuluttajien suojeleminen ja ongelmapelaamisen ja mahdollisten petosten ehkäisy ovat hyväksyttävää pelitoimintojen tarjoamisen rajoittamisen päämääriä. Rajoitukset ovat sallittavia, kun ne johdonmukaisesti edistävät näiden tavoitteiden toteutumista.<sup>177</sup>

#### 8.4 Tapaus Ladbrokes Betting & Gaming Ltd. vastaan Suomi

Korkein hallinto-oikeus arvioi Suomen yksinoikeuksiin perustuvaa rahapelijärjestelmää, kun Ladbrokes Oy lähestyi vuonna 2003 sisäasiainministeriötä sekä valtioneuvostoa kirjeitse, pyytäen lupaa saada järjestää Suomessa pelitoimintaa. Hakemustaan se perusteli EU-tuomioistuimen antamalla Gambelli-tapauksen ratkaisulla ja sen perusteluilla: EU-tuomioistuin totesi Gambelli-ratkaisussa<sup>178</sup>, että jos ulkomaiset toimijat täyttävät samat sosiaalipoliittiset edellytykset kuin kansalliset toimijat, ulkomaisella toimijalla on oltava oikeus sijoittautua kyseiseen maahan ja järjestää siellä pelejä, sekä että unionin jäsenvaltion ylläpitämän pelimonopolin tarkoituksena tulee olla nimenomaisesti peliriippuvuuden ja peliongelmiensa hallussa pitäminen. Monopolin tulisi vaikuttaa vedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen yhteneväisesti ja systemaattisesti. Tätä Ladbrokes myös kyseenalaisti hakemuksessaan, esittäen erilaisia lukuja miten silloiset yksinoikeustoimijat olivat käyttäneet rahaa markkinointiin Suomessa, sekä miten niiden liikevaihto oli kasvanut pelkästään vuoden 2003 aikana. Ladbrokes kyseenalaisti, onko kotimaiselle monopolille unionin oikeuskäytännön mukaista oikeuttamisperustetta, ja että noudattaako Suomen laillinen pelimonopoli EU:n tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta, Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 49 artiklaa<sup>179</sup> ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Kun Suomen rahapelimonopoli perustui virallisesti sosiaalipoliittisiin syihin, kuluttajansuojaan ja tuottojen ohjaamiseen yleishyödyllisiin tarkoituksiin, kyseenalaisti Ladbrokes myös hakemuksessaan, noudattaako Suomen pelimonopoli unionin tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta, Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 49 artiklaa sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.<sup>180</sup>

Valtioneuvosto hylkäsi hakemuksen vuonna 2004, mutta korkein hallinto-oikeus palautti asian sille seuraavana vuonna puutteellisten perustelujen vuoksi; uuden hylkäävän päätöksen jälkeen Ladbrokes valitti edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka antoi hylkäävän päätöksen asiassa vuonna 2007. Korkein hallinto-oikeus siteerasi ratkaisussaan useita unionin tuomioistuimen ratkaisuja. Näissä se perusteli Ladbrokesin hylkäystä unionin tuomioistuimen

<sup>177</sup> Alkio 2020, 138-139.

<sup>178</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-243/01, Piergiorgio Gambelli ym.

<sup>179</sup> ks. luku 7, nykyinen Sopimus Euroopan Unionista (konsolidoitu toisinto). Eur-Lex 2016.

<sup>180</sup> KHO: 2007:28.

rahapelien yksinoikeusjärjestelmiä hyväksyvillä perusteilla, joita jo edellä käytiin läpi mm. tapauksissa Schindler, Läärä, Gambelli sekä Zenatti. Huomionarvoista sen mukaan oli myös, ettei EU:ssa ole unionitasolla harmonisoitu rahapelitoimintaa koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, joten tapausten merkitys korostuu vastausten perusteluissa. Hylkäyksestä huolimatta korkein hallinto-oikeus kuitenkin otti myös kantaa kotimaisen lainsäädännön senhetkiseen puutteellisuuteen. Se katsoi, että unionin oikeuskäytännön hyväksyttävässä yksinoikeusjärjestelmässä rahapelitoimijat voivat joutua kysyntään vastatakseen kehittämään uusia pelejä ja pelimuotoja; myös tietynlainen markkinointi voi olla tarpeellista ja hyväksyttävää lailisen rahapelijärjestelmän luotettavuuden ja houkuttelevuuden kannalta. Kuitenkin se kysyi perustellusti, rajoittuuko silloisen Oy Veikkaus Ab:n markkinointi- ja tuotekehittelytoiminta edellä läpikäytyihin tekijöihin vai tavoitteleeko se vain yhtiön liikevaihdon kasvua ja omien palvelujensa kysyntää.<sup>181</sup>

Korkein hallinto-oikeus totesi lopuksi, ettei Oy Veikkaus Ab:n markkinointi ja tuotekehittely ole täysin yhteensopivaa tai ongelmatonta Gambelli-ratkaisun<sup>182</sup> kanssa, unionin tuomioistuimen asettamiin vaatimuksiin suhteuttaen. Tätä korosti myös se tosiseikka, että markkinointia säädellään vain sen itse itselleen asettamalla eettisillä säännöillä, eikä viranomaisten asettamalla vastaavilla rajoituksilla. Kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan todetut puutteet lainsäädännössä ja sen soveltamiskäytännöissä olivat korjattavissa. Kotimaisessa lainsäädännössä ja sen soveltamisessa voidaan sen mukaan havaita yhä selkeämpi pyrkimys puuttua rahapelitoiminnan ongelmiin, erityisesti ongelmapelaamiseen ja riippuvuutta aiheuttaviin pelimuotoihin. Kokonaisuutena se katsoi Suomen arpajaislain pyrkivän unionin tuomioistuimen asettamiin vaatimuksiin ja tätä koskeviin tavoitteisiin.<sup>183</sup>

Huomionarvoista päätöksessä oli, että korkein hallinto-oikeus viittasi lainsäädännön kehittämisen- ja tarkentamistarpeeseen. Sama lainsäädännön puutteellisuus tuli ilmi myös edellä läpikäydyssä, Euroopan komission Suomelle kohdistamassa huomautuksessa ja siitä johtaneissa lausunnoissa. Näistä päästäänkin eräisiin 2010 - luvulla arpajaislakiin tehtyihin muutoksiin; tapaus on omalta osaltaan vaikuttanut kotimaiseen rahapelipolitiikkaan ja arpajaislain muutoksiin, etenkin nykyiseen legaalimonopolijärjestelmään siirtymiseen. Varsinaiseen lopulliseen päätökseen Ladbrokes-tapaus tuli vasta vuonna 2013, kun Euroopan komissio vahvisti Suomen rahapelisääntelyn noudattavan EU:n periaatteita, yksinoikeustoimijoiden olevan EU-oikeuden mukaisia, sekä sääntelyn soveltamisen olevan johdonmukaista sen tavoitteisiin nähden. Tämä päätti samalla komission Suomeen kohdistuneen rikkomuskannemenettelyn.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> KHO: 2007:28.

<sup>182</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-243/01, Piergiorgio Gambelli ym.

<sup>183</sup> KHO: 2007:28.

<sup>184</sup> Alkio 2020, 137.

## 8.5 Planica-ratkaisu

Planica-ratkaisu on mielenkiintoinen, sillä siinä arvioidaan rahapelien järjestämisen yksinoikeuden ja pelimyynnin kasvattamisen suhdetta. EU-tuomioistuimen voidaan katsoa hyväksyneen ratkaisussa, että markkinointi on sallittua, kun sen pyrkimys on kasvattaa laillisten rahapelien houkuttelevuutta laittomiin rahapeleihin nähden. Näin toimittaessa on kuitenkin aidosti osoitettava, että markkinointitoimet pystyvät ehkäisemään rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin liittyvää pelaamista. Italiassa merkittävä osa peleistä oli mafian hallinnassa, ja Italia pyrki vaikuttamaan tähän.<sup>185</sup>

Tapauksen EU-tuomioistuimen ratkaisussa todetaan, että tavoite kanavoida rahapelitoiminta valvottavissa oleviin piireihin, joka estää toiminnan hyväksikäytön rikollisiin päämääriin ja on Italian lainsäädännön todellinen tavoite, voi olla täysin johdonmukainen, kun tavoitteena on houkutella pelaajia luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Tavoitteen saavuttamiseksi on muodostettava luotettava ja houkutteleva vaihtoehto kielletyn toiminnan tilalle; tämä voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin. Tämän ovat todenneet myös Belgian ja Ranskan hallitukset. Vastaavassa tapauksessa toimilupajärjestelmä voi olla tehokkain tapa valvoa rahapelitoiminnan harjoittajia, kun tarkoituksena on estää tämän toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin. Italian tuomioistuinten, jotka esittivät ennakkoratkaisupyynnön tapauksessa EU-tuomioistuimelle, on selvitettävä vastaako kansallinen lainsäädäntö tätä tavoitetta ja täyttävätkö mahdolliset rajoitukset yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvat edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta.<sup>186</sup>

## 8.6 Ladbrokes Ltd. ja Norja

Ladbrokes on pyrkinyt myös Norjan markkinoille. Euroopan vapaakauppajärjestön tuomioistuinin (EFTA) teki vuonna 2007 ratkaisun asiassa Ladbrokes vs. Norja<sup>187</sup>, jossa oli Suomen tapauksen lailla kyse rajapelimonopolin yhteensopivuudesta Euroopan Unionin sisämarkkinaperiaatteiden ja perustussopimusten kanssa. Ladbrokes Ltd. oli hakenut Norjan viranomaisilta lupaa arpajaisten sekä hevos-, koira- ja muita urheilupelejä koskevien vedonlyönti- ja veikkauspelien järjestämiseksi. Lupaa haettiin myös pelien jälleenmyyntipisteiden perustamiseksi Norjaan, sekä oikeudelle järjestää ja markkinoida Ladbrokesin internetpelejä. Hakemukset hylättiin rahapelien yksinoikeuteen, yhtiömuotoon ja yhtiön tarkoitukseen vedoten. Ladbrokes nosti joulukuussa 2004 Oslon käräjäoikeudessa kanteen Norjan hallitusta ja asianomaista ministeriötä vastaan. Oslon käräjäoikeus pyysi EFTA-tuomioistuimelta ratkaisua asiassa.<sup>188</sup>

<sup>185</sup> Alkio 2020, 63.

<sup>186</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-338/04, Planica ym.

<sup>187</sup> EFTA-tuomioistuin. Case E-3/06. Ladbrokes Ltd. v The Government of Norway ym.

<sup>188</sup> Alkio 2020, 66.

EFTA-tuomioistuin totesi Norjan rahapelejä koskevan lainsäädännön rajoittavan sijoittautumis- ja palveluiden tarjoamisen vapautta. Tässäkin tapauksessa oli kuitenkin jäsenvaltion omassa harkinnassa, moraliin, uskontoon ja kulttuuriin liittyvät taustatekijät huomioiden, päättää yhteiskunnallisesti hyväksyttävien päämäärien suojaamiseksi tarpeellisista rahapelilainsäädännön tavoitteista sekä halutun suojan tasosta ja laajuudesta. Rajoitusten tulee ottaa huomioon unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä määrittelemät rajat rajoitusten oikeasuhtaisuudelle, jotta ne ovat hyväksyttäviä. Jos tavoitteisiin ei päästä ilman rajoitusta tai vähemmän rajoittavalla keinolla, voi se olla välttämätön. Näin ollen EFTA-tuomioistuin katsoi, että kansallisen yksinoikeusjärjestelmän takia viranomaiset voivat kieltää ulkomaisten rahapelien toimittamisen ja markkinointitoimet Norjassa. Jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että kaupallisia yhtiöitä koskevat rajoitukset eivät ole oikeutettuja, viranomainen voi silti eri maiden erilaisien suojatasojen takia edellyttää, että ulkomaiset toimijat hakevat luvan toiminnalleen.<sup>189</sup>

## 9 Rahapelilainsäädäntö ja sen kehitys muissa maissa

Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan rahapelaamiseen liittyvää lainsäädäntöä, sen kehitystä ja rahapelipolitiikkaa muissa maissa. Erityisesti naapureidemme Pohjoismaiden sääntely ja rahapelipolitiikan kehitys on oleellista, sillä näitä voi verrata hyvin Suomen vastaavaan kehitykseen, sekä peilata mitä vaikutuksia naapuriemme toimilla niillä on ollut. Tämä on kiinnostavaa myös aiemmin käsitellyn, parhaillaan käynnissä olevan arpajaislain uudistushankkeen kanalta. Lisäksi sisällytetään lyhyt katsaus Maltan lainsäädäntöön, joka poikkeaa merkittävästi muiden EU-maiden linjoista, mutta vaikuttaa suuresti koko Euroopan kokonaisuuteen.

### 9.1 Ruotsi

Rahapelaaminen Ruotsissa on pitkälti valtion valvomaa ja sääntelemää, perustuen myönnettyihin toimilupiin. Pelien järjestäminen ja markkinointi edellyttää Ruotsissa toimilupaa. Spelinspektionen on yleinen valvova viranomainen; toimilupa-asioiden ja yleisvalvonnan lisäksi se seuraa rahapelimarkkinoita ulkomailla ja Ruotsin sisällä. Ruotsin valtio omistaa yhä merkittävimmät kansalliset rahapeliyhteisöt Svenska Spel Sportin & Casino AB:n (kasinot, pokeripelit ja urheiluedonlyönti urheilukilpailuissa), Svenska Spel Tur:n (arpajaiset mm. Lotto, Keno), sekä AB Trav och Galoppin, ATG:n (hevosurheilua koskevat vedonlyöntipelit) valtionyhtiöiden muodossa. Lotto sekä fyysinen kasinotoiminta ovat siis yhä tiukasti valtion hallussa. Osittain tämä kolmijakauma muistuttaakin Suomen vanhaa järjestelmää, lisenssitoimijoiden lisäksi.<sup>190</sup>

<sup>189</sup> EFTA-tuomioistuin. Case E-3/06. Ladbrokes Ltd. v The Government of Norway ym.

<sup>190</sup> Rajjas 2019, 52-53.

Ennen 1.1.2019 Ruotsissa voimaan tullutta uutta rahapelilakia paine vanhan monopolin purkamiseksi kasvoi yksityisen sektorin ja EU:n taholta. Online-ympäristössä valtionyhtiöt menettivät jatkuvasti yhä enemmän markkina-asemaa ulkomaisille yrityksille monopoliyhtiöiden pelivalikoiman kilpailukyvyyn jäädessä jälkeen.<sup>191</sup>

Vuonna 2013 Euroopan komissio kehotti Ruotsia noudattamaan EU:n säännöksiä, palveluiden vapaata liikkuvuutta, sekä Ruotsin vedonlyöntimonopolin valvontaa ja sääntelyä koskien. Komission mukaan niiden sääntely ei ollut systemaattista tai yhtenäistä. Myös valtion erityisoikeyden valvonta sai kritiikkiä. Vuoden 2014 lopulla komissio ilmoitti vievänsä Ruotsin EU:n tuomioistuimeen, koska toimet markkinoiden sääntelyyn liittyen eivät sen mukaan olleet tyydyttäviä; urheiluvedonlyönnin osalta ongelmapelaaminen ja sen valvonta ei ollut riittävää valtion taholta. Komissio oli moittinut Ruotsia aiemmin useasti sen lainsäädännön yhteensopimattomuudesta EU-sääntelyn kanssa, muttei minkäänlaista uuden sääntelyn implementointia ollut tapahtunut. 2014 vaalien jälkeen uusi Ruotsin hallitus ilmoittikin, että rahapelilainsäädäntöä tullaan uudistamaan; se tapahtui vihdoinkin 1.1.2019. Uusi sovellettava rahapelilaki on spellag (SFS 2018:1138)<sup>192</sup>, joka on kaikkea rahapelaamista sääntelevä yleislaki. Uudistus pakotti kansainväliset toimijat hakemaan Ruotsin lisenssiä, sekä lisäsi rahapelien valvontaa. Pelaajan suojaaminen ongelmapelaamista vastaan ja pelaamisen vähentämisessä auttaminen kuuluvat myös uudistuksen myötä lisenssinhaltijan tehtäviin. Uudistuksen myötä Ruotsissa pelaajalle tulee aina tarjota mahdollisuus sulkea tili väliaikaisesti tai pysyvästi, pelejä ei saa tarjota luotolla sekä rahapelien tarjoaminen ilman lisenssiä kriminalisoitiin. Uusi laki sisältää rangaistukset luvattomalle pelitoiminnalle ja laittomien pelien edistämiseksi. Pelaamista saa markkinoida vain lisensoitu toimija, eikä sitä saa kohdistaa alaikäisille. Varsinaisesti ongelmapelaamisen suhteen Ruotsissa kuitenkin ole kansallista suunnitelmaa. Spelpaus-sivusto mahdollistaa Ruotsissa pelaajalle tavan sulkea pääsy pelisivuille ja kasinoille sekä torjua markkinointia. Uuden lisenssijärjestelmän myötä Ruotsin online-kasinomarkkinat kokivatkin suurimman muutoksen. Verrattuna vuoteen 2015, jolloin yli 500 internetissä toimivaa rahapelitoimijaa hyväksyi pelaamisen Ruotsista käsin, on nyt nettikasinoiden määrä huomattavasti rajoitumpi.<sup>193</sup>

Ruotsin uusi rahapelilaki sisältää sääntelyä maksublokkauksista ja varoitustekstejä laittomiin sivustoihin liittyen; varsinaisiin sivustojen blokkauksiin se ei ole ryhtynyt. On Spelinspektionin tehtävä hakemuksin esittää maksupalvelujen tarjoajille mahdollisia rahansiirtojen estoja, luvattomia yhtiöitä koskien. Joko pelaajan yrittämä talletus estetään, tai mahdollinen voiton maksu pelaajan tilille luvattoman yhtiön toimesta. Maksupalvelun tarjoajan on estettävä maksuliikenne luvattomille toimijoille, tai sitä voidaan sanktioida sakkorangaistuksella.

---

<sup>191</sup> Pirilä 2019, 31.

<sup>192</sup> Sveriges Riksdag. Spellag (SFS 2018:1138).

<sup>193</sup> Alkio 2020, 150-151.

Spelinspektionen ei voi asettaa blokkauksia itse, vaan toimittaa Ruotsin hallinto-oikeudelle hakemuksen maksuudesta.<sup>194</sup>

Vuonna 2019 Ruotsin valtio keräsi puolessa vuodessa uudella, myös lisensoituja toimijoita koskevalla peliverolla siitä koko vuoden odotetun verokertymän. Toki myös isoin toimija Svenska Spel maksoi tätä veroa, vaikka sen tulot olisivatkin menneet jo valmiiksi valtion budjettiin. Lisenssien avulla myös entiset offshore-yhtiöt saatiin valvonnan ja sääntelyn kehyksiin. Jo kymmenet tuhannet ruotsalaiset ovat rajoittaneet pelaamistaan Spelpaus-sivuston avulla. Myös ruotsalaisten pelaamisen sallivia, luvattomia toimijoita voidaan rajoittaa uudella systeemillä, mikä ei ollut siellä ennen oikeastaan mahdollista. Myös mahdollisia mainoksia julkaisevia media-alustoja voidaan Ruotsissa sittemmin sanktioida sääntelyn pohjalta.<sup>195</sup>

2020 joulukuussa Ruotsin valtiovarainministeriö julkaisi raportin maan rahapelimarkkinoista ja niiden kilpailusta. Raportti tasapainoilee tutun ongelman kanssa; kuluttajien suojelu vastaan online-rahapelaamisen rajoittaminen ja sääntely. Se suosittelee Business To Business -lisensointimallia alan ohjelmistoja ja pelejä kehittäville yrityksille, joka kieltäisi niitä tarjoamasta tuotteistaan lisenssittömien sivustojen tai yritysten kautta, mikäli ne haluavat päästä Ruotsin markkinoille. Toisena toimenpiteenä raportti suosittelee, että paikallista mediaa kielletäisiin markkinoimasta kansainvälisten rahapeli-toimijoiden puolesta Ruotsissa. Ne ovat saaneet rahapeliyhtiöiltä mainoksista suuriakin summia markkinan avaamisen jälkeen, ja samalla rahapeli-markkinointi on räjähtänyt käsiin. Raportti laajentaisi tätä kieltoa koskemaan lisäksi kansainvälisiä media- ja videoalustoja. Myös lisenssin omaavien toimijoiden ns. korkean riskin pelituotteiden markkinointi haluttaisiin kieltää iltayhdeksän ja aamukuuden aikaikkunan ajaksi. Ruotsissa myös asetettiin 2020 kesällä koronatoimenpiteenä väliaikainen 5000 kruunun viikoittainen talletusraja nettikasinoille; tätä on jo jatkettu 2021 kesäkuulle asti, ja sitä haluttaisiin laajentaa koskemaan myös Svenska Spelin fyysisiin pelikoneisiin. Toisaalta raportti sai yhteisöltä myös kritiikkiä kuluttajansuojan katoamisesta; lisärajoitukset lokaaleille lisenssitoimijoille sataisivat kansainvälisten, lisenssittömien laittomien off-shore-kilpailijoiden laariin niiden päästessä ”melko helpolla”.<sup>196</sup>

## 9.2 Tanska

Tanskassa sovelletaan rahapelaamiseen osittaista yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmää, kuten Ruotsissakin. Erona on se, että myös fyysiset raha-automaatit on vapautettu vapaalle kilpailulle. Tanskan valtio omistaa tai hallinnoi suurimpia toimijoita: Danske Spiliä (lotto-, kasino-, bingo-, ja kenopelit, urheilupelit, raaputusarvat) sekä Det Danske Klasselotteria

<sup>194</sup> iclg.com. Gambling laws and regulations.

<sup>195</sup> yle.fi. Rahapelimonopolin purku toi Ruotsissa häiritsevät mainokset ja suuret verotulot.

<sup>196</sup> Alkio 2020, 151-153.

(arpajaispelit). Käytännössä Tanskan valtio omistaa 80 prosenttia Danske Spilistä, jolla oli ennen lisenssijärjestelmää monopoliasema rahapelien järjestämiseksi maassa. Yhtiön tuotto käytetään kokonaisuudessaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin, kun taas Danske Klasselotterin tuotto menee lyhentämättömänä valtiolle. Danske Klasselotterilla on myös yhä monopoli kaupallisten lottopelien järjestämiseen Tanskassa.<sup>197</sup>

Tanskan hallitus ehdotti rahapelien online-markkinoiden avaamista jo vuonna 2009, ensimmäisenä Pohjoismaista. Jo tuolloin Tanskassa käytiin keskustelua valtion monopolin sekä EU-lainsäädännön yhteen sopivuudesta. Laillisen monopolin kiertäminen, potentiaalisten verotulojen menetys ja laittoman rahapelitoiminnan valvonnan puutteen takia olivat pääsyyinä voimakkaallekin julkiselle keskustelulle ja paineelle avata online-markkinat. Online-pelaamista sääntelevä laki (lov om spil)<sup>198</sup> tuli voimaan 1.1.2012, ja Tanska otti samalla lisenssijärjestelmän käyttöön. Se katsoi, että tämä oli ainoa tapa saada pelaajat ja online-toimijat riittävän valvonnan piiriin. Lisenssin luvanvaraisuus koskee myös internetin kautta tarjottavia pelejä, vaikka palveluntarjoaja ei toimisikaan Tanskassa. Palvelu katsotaan tarjotuksi Tanskassa, jos pelien arvioidaan olevan suunnattuja Tanskan markkinoille esimerkiksi markkinointitoimenpiteiden, sivuston kieli- tai pelivalikoiman perusteella. Tanskan veroministeriön (Skatteministeriet) alla oleva Spillemyndigheden toimii yleisenä rahapelialaa valvovana viranomaisena; sen tehtävänä on mm. myöntää lisenssit, ja valvoa rahapelien järjestämistä sekä rahapelimarkkinoita Tanskassa. Internetpelaamista sääntelevän lov om spil:n lisäksi Tanskan veikkauslaki (lov om visse spil, lotterier og væddemål)<sup>199</sup>, sekä pelimarkkinoita sääntelevä arpajaislaki (lov om Det Danske Klasselotteri A/S)<sup>200</sup>, joka sääntelee arpajaisia sekä niitä järjestävää Klasselotteriet-yhtiötä, ovat keskeiset rahapelimarkkinaa koskevat säännökset Tanskassa. Tanskan valtion omistama Danske Spil on sitoutunut vastuulliseen rahapelitoimintaan. Kotimaisen Veikkauksen tavoin, on silläkin oma sisäinen eettinen komitea, joka arvioi ja valvoo yrityksen toimintaa mm. ikärajojen, markkinoinnin ja rajoitusten sopivuuteen liittyen. Tanskassa on myös valtion rahoittamaa hoitoa ongelmapelaajille ja ns. ROFUS-rekisteri, johon ilmoittautumalla voi estää oman pelaamisensa valtion sekä lisensoitujen toimijoiden tarjoamissa peleissä.<sup>201</sup>

Vuonna 2016 Tanska uudisti lainsäädäntöään, tarkentaen erityisesti nuorten pelaajien suojelua, kiristäen toimijoiden vastuullisuuteen liittyviä tekijöitä ja mahdollisten rikosten, sekä rahapesun ehkäisemistä. Vuoden 2018 alussa myös hevosurheilu, koirien ja kyyhkysten kilpailut sekä online-bingo siirtyivät Tanskassa luvanvaraisen lisenssijärjestelmän piiriin. Vuonna 2020 pelaajien suojeluun liittyvää sääntelyä tarkennettiin edelleen. Maassa ei Ruotsin tavoin voi

---

<sup>197</sup> Alkio 2020, 157.

<sup>198</sup> Retsinformation. LBK nr 1494 af 06/12/2016, lov om spil.

<sup>199</sup> Retsinformation. LBK nr 273 af 17/04/2008, lov om visse spil, lotterier og væddemål.

<sup>200</sup> Retsinformation. LBK nr 235 af 08/04/1992, lov om Det Danske Klasselotteri A/S.

<sup>201</sup> Alkio 2020, 157-159

tallettaa luotolla rahapelejä varten, tai edes käteisellä. Myös ei-säännellyt maksuvälineet, kuten kryptovaluutat, ovat kiellettyjä talletusten tekemiseen sivustoille. Kuten Ruotsissa, voi vain lisenssin omaava toimija voi markkinoida Tanskassa pelejään. Laittoman mainoksen julkaisu media on vastuussa väärinkäytöksistä.<sup>202</sup>

Fyysisiä raha-automaattipelejä tarjoavat yhtiöt, ja internetissä rahapelejä tarjoavat rahapeliyhteisöt maksavat sekä lisenssimaksuja, että veroja. EU:n komissio on todennut, että vuoden 2012 alussa voimaan tullut Tanskan uusi rahapelilainsäädäntö on yhteensopiva EU-lainsäädännön kanssa. Maassa oli pitkään kiistaa rahapelien verotuksesta, peliyhtiöiden vaatiessa alempia verokantoja. Tanskan rahapeliverolain mukaan toimijoilta, joilla on lisenssi tarjota pelipalveluja fyysisissä kasinoissa, veloitetään perusmaksuna 45 prosenttia niiden bruttopelituloista ja lisämaksuna 30 prosenttia neljän miljoonan Tanskan kruunun rajan ylittävistä (laskeaan kuukausitasolla) bruttopelituloista. Sen sijaan toimijoilta, joilla on lupa tarjota rahapeli-pelejä sähköisessä online-kasinossa, peritään 20 prosentin maksu niiden bruttopelituloista. Euroopan komission kilpailupääosaston valtontukiyksikkö on hyväksynyt Tanskan veromallin, joka erottelee verokantaa sen perusteella, tarjotaanko palveluja sähköisissä vai fyysisissä kasinoissa. Valtion verotulokertymä onkin uudistuksen seurauksena kasvanut; siitä huolimatta Danske Spilin asema on pysynyt hyvänä ja sen markkinaosuus online-pelaamisessa oli vuonna 2020 noin 50 prosenttia maan markkinoista.<sup>203</sup>

### 9.3 Norja

Norjassa sovelletaan yksinoikeusjärjestelmää kaikkiin rahapeleihin, ja tuotot ohjataan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Norjan valtio omistaa tai vähintään hallinnoi kaikkia merkityksellisiä rahapelien tarjoajia. Se omistaa Norsk Tipping AS:n, jolla on yksinoikeus vedonlyöntipeleihin urheilutapahtumissa- ja kilpailuissa, sekä muissa rahapeleissä Norjassa, (mm. lotto- ja kenopelit), sekä hallinnoi Norsk Rikstotoa, joka on itsenäinen säätiö ja saa järjestää toimiluvan perusteella vedonlyöntipelejä hevosurheilussa. Norsk Tipping AS:n tuotoista 85 % menee suoraan valtion budjettiin ja 15 % yleishyödyllisille järjestöille. Valtion osuudesta osa menee Norjassa rahapeliongelmiin vastaiseen työhön ja loput urheilua, kulttuuria ja humanitääristä työtä tukeville ja tekeville järjestöille.<sup>204</sup>

Toimijoita Norjassa valvoo, sekä markkinoita seuraa Lotteri- og stiftelsestilsynet, joka on yleinen rahapelivalvontaviranomainen Norjassa. Rahapelien markkinointi tai edistäminen on myös kielletty Norjassa muilta kuin luvan haltijoilta. Kasinotoimintaa maassa ei ole ollenkaan. Vuonna 2015 maassa selvitettiin lisenssipohjaiseen rahapelijärjestelmään siirtymistä, mutta

<sup>202</sup> iclg.com. Gambling laws and regulations - Denmark.

<sup>203</sup> Alkio 2020, 158-160.

<sup>204</sup> Iclg.com 2020, Gambling laws and regulations in Norway.



vuoden 2016 joulukuussa 2016 Norjan hallitus vahvisti, ettei valtion monopolin purkua aiota edistää, ja myöhemmin vuonna 2017 parlamentti tuki tätä päätöstä. 2000 - luvun puolivälissä Norja teki poikkeuksellisen ratkaisun ja kielsi aiemmin vapaasti kilpaillut raha-automaattipelit merkittävästi kasvaneiden ongelmapelaamisen ja peliongelmiensa takia. Käytännössä kaikki noin 10 000 ”vanhaa” pelikonetta poistettiin maasta. Tilalle tuli Norsk Tipping AS:n yksinoikeudella ylläpitämät raha-automaattipelit, ja EFTA-tuomioistuin vahvisti tämän olevan yhteen sopivaa ETA-sopimuksen kanssa. Tänä päivänä maan raha-automaattisääntely onkin yksi koko maailman tiukimmista. Automaattien pelaamiseen vaaditaan etukäteen ladattu maksukortti, jonka saa vain rekisteröitynyt, täysi-ikäinen pelaaja. Koneissa on myös tappiorajat, pelikohtainen n.6 euron maksimipanos- ja maksimihäviöraja per päivä & kuukausi (n.270 euroa per kuukausi), pakollinen 10 minuutin tauko tunnin tauottoman pelaamisen jälkeen, ja koneet sammuttavat yön ajaksi. Muina ongelmapelaamiseen puuttuvina toimenpiteinä Norjassa on mm. Norsk Tippingin anonyymi puhelinpalvelu ongelmapelaajille ja mahdollisuus sulkuistaan, jolla voi estää itseään pelaamasta.<sup>205</sup>

Norjassa pelaamisen mahdollistavat lov om pengespill (rahapelilaki)<sup>206</sup>, lov om veddemål ved totalisator (vedonlyönti- ja totalilaki)<sup>207</sup> ja lov om lotterier (arpajaislaki)<sup>208</sup>. Norjan arpajaislaki on yleislaki, joka sääntelee rahapelimarkkinoita. Rahapelilaki sekä vedonlyönti- ja totalilaki ovat erityislakeja, jotka sääntelevät Norsk Tipping AS:n ja Norsk Rikstoton toimintaa. Lisäksi maan rikoslainsäädäntö on säädetty rahapelikielto, jolla rahapelit sallitaan vain edellä mainittujen erityislakien perusteella, ja Norjasta tapahtuva rahapelaaminen ulkomaisille sivustoille on kriminalisoitu vuonna 2009. Vuonna 2010 rahapelilakeja uudistettiin ja Norjassa estettiin rahan siirrot ulkomaisilta sivustoilta norjalaisille asiakkaille, koskien kaikkia pankkeja ja rahoituslaitoksia. Myöhemmin vuoden 2017 toukokuussa tätä pyrittiin tehostamaan maan rahapeliviranomaisen pankeille lähettämällä määräyksillä, joiden mukaan maksunvälityskiellon sääntely kattaisi myös maksuja välittävien kolmansien osapuolten tilien estämisen. Vuoden 2020 tammikuussa maksunvälityskielltoa vahvistettiin mahdollistamaan maksujen estot myös yritysten nimien perusteella, kun aiemmin tämä perustui tilinumeroperusteiseen kieltämiseen. Tiukkojen rajoitusten myötä Norjasta onkin tullut vaikeampi alue pienemmille ulkomaisille peliyhtiöille, mutta se on yhä houkutteleva isommille toimijoille, joilla on paljon norjalaisia asiakkaita ja resurssit mahdollisiin vaihtoehtoisiiin maksujärjestelyihin.<sup>209</sup>

Norjan rahapeliviranomaisen lukujen mukaan kaikista toimenpiteistä huolimatta rahapelaaminen on ollut Norjassa nousussa vuosina 2012-2017, mutta uusien rajoitusten takia laskenut sen

---

<sup>205</sup> Alkio 2020, 163-165.

<sup>206</sup> Lovdata. Lov om pengespill m.v (pengespillloven).

<sup>207</sup> Lovdata. Lov om veddemål ved totalisator (totalisatorloven).

<sup>208</sup> Lovdata. Lov om lotterier m.v (lotteriloven).

<sup>209</sup> Alkio 2020, 163-165.

jälkeen. Julkisuudessa mm. Norjan Edistyspuolue on arvioinut, että jopa 300 000 norjalaista pelaisi nettipokeria ulkomaisten sivustojen kautta rajoituksista ja estoista huolimatta. Vuoden 2015 jälkeen anonyymiin puhelinpalveluun soittaneista yli 60 prosenttia onkin maininnut ongelmakseen nimenomaan nettipelaamisen.<sup>210</sup>

Vuoden 2020 syksynä Norjan rahapeliviranomaisten tilaaman tutkimuksen tulokset julkaistiin Bergenin yliopiston toimesta. Sen mukaan peliongelmaisten määrä on kasvanut Norjassa 34 tuhannesta 55 tuhanteen, ja ns. mahdollisten riskiryhmäläisten, jotka voivat sairastua addiktioon, kasvanut 88 tuhannesta 122 tuhanteen, vuodesta 2015 eteenpäin. Euroopan peli- ja vedonlyöntiyhteisön (EGBA, European Gaming and Betting Association) edustaja kommentoikin, että tämä on erityisen huolestuttavaa Norjan monopolin kannalta; pelaajat etsivät aina parhaita kertoimia tai bonuksia, ja kun heitä estetään, etsivät he niitä yksinkertaisesti vain muualta. Hän totesi myös, että tästä samasta syystä suurin osa Euroopan maista on siirtynyt lisensijärjestelmiin, joka tosiasiallisesti johtaa parempaan kanavointikykyyn, suurempiin verotuloihin maille ja parempaan kuluttajansuojaan pitkässä juoksussa. Toistaiseksi Norja jatkaa kuitenkin monopolin tiellä, ja aikomus on vain yhdistää kaksi valtion toimijaa yhdeksi ja hakea tätä kautta säästöjä ja synergiaetuja.<sup>211</sup>

#### 9.4 Malta

Malta oli ensimmäinen EU-maa, joka säänteli verkossa tapahtuvaa online-rahapelaamista. Sen nykyinen rahapelaamisen yleislaki tuli voimaan vuonna 2018. Tämän lisäksi Maltan peliviranomainen (MGA) julkaisee säännöksiä ja yksityiskohtaisempia direktiivejä. Malta uudisti lainsäädäntöään parantaakseen kilpailukykyään ja kuluttajansuojaa alalla edelleen; lisäksi se yksinkertaisti verotuskäytäntöjään rahapelaamisen suhteen. Maltan hallinto pyrkiikin tekemään siitä mahdollisimman houkuttelevan rahapeliyrityksille, ja sinne sijoittuneiden ns. offshore-peliyhtiöiden toiminta on suuntautunut käytännössä kokonaan Maltan ulkopuolelle. Tämä aiheuttaa osaltaan muille EU-maille ongelmatilanteita niiden säännellessä omaa kansallista rahapelisääntelyään. Sekä Maltan hallitus että MGA pyrkivätkin pitämään sen houkuttelevana kohteena rahapelejä tarjoaville yrityksille. Rahapelaamisesta onkin kasvanut yksi maan suurimmista toimialoista. Maltan rahapelilisenssiä voi hakea mille tahansa verkkorahapelille, joka noudattaa Lottery and Gaming Authorityn sääntelyä. Lisäksi maahan sijoittuneiden yritysten johtohenkilöt voivat hakea tuloveroprosentin vähennystä. Tämän saadakseen henkilön tulee asua Maltalla, työskennellä LGA-lisensoidussa yrityksessä ja tienata vuodessa vähintään 75000 € bruttona. Verovähennyksillä maa pyrkii parantamaan yritysten toimintaa sekä

<sup>210</sup> norwaytoday.info. 2020. More and more Norwegians have gambling problems - study shows.

<sup>211</sup> sbcnews.co.uk.2021. Norway's gambling monopoly brought into question as problem gambling rates increase.

houkuttelemaan osaavaa työvoimaa Maltalle, joten tällä on suuri merkitys myös Maltan taloudelle. Ongelmapelaamisen ehkäisemiseksi LGA on luonut järjestelmän, jossa pelaaja antaa itselleen peruuttamattoman porttikiellon LGA:n hallitsemiin verkkopeleihin.<sup>212</sup>

## 10 Johtopäätökset

Kysymykseen, miten Suomen tulisi tulevaisuudessa rahapelaamista järjestää, on monta erilaista vastausta ja vaihtoehtoa. Nykyisellä Veikkauksen monopolilla on pitkä historia ja vankka kannatus maamme poliitikkojen ja osan kansalaisistakin, keskuudessa. Monopolia on perusteltu pelihaittojen vähentämisellä ja ehkäisyllä sekä kysynnän ohjaamisella lailliseen, hyväksytyyn pelitoimintaan, josta tuotot jäävät Suomeen ja jotka käytetään hyviin, yhteiskunnallisiin tarkoituksiin, ja monopoli on onnistunutkin näissä tavoitteissa. Nämä tavoitteet ovat myös tärkeimpiä Euroopan Unionin edellytyksiä, mikäli jäsenvaltio haluaa monopolia rahapelitoiminnan järjestämiseksi ylläpitää, blokaten ulkomaisia toimijoita markkinoiltaan.

Norjassa vastaava kehitys, maksuliikenneblokit ja erittäin tiukka sääntely, sekä monopolin ylläpito ei ole tuonut toivottuja tuloksia. Norjaa käsittelevässä kappaleessa mainittu Bergenin yliopiston tutkimus kertoo melkein päinvastaisesta kehityksestä<sup>213</sup>, vaikka maassa on kielletty kokonaan myös rahapelien markkinointi ulkomaisten, laittomien toimijoiden taholta. Toki esimerkiksi vallitseva koronavitustilanne, sekä ihmisten isompi kotona vietetty aika voi vaikuttaa näihin tilastoihin. Joka tapauksessa sen, että maksublokit ja sivustojen estäminen olisi absoluuttinen pelaamista vähentävä, tai edes sallituille tahoille kysyntää riittävästi tai sen enempää kanavoiva tekijä, voi perustellusti kyseenalaistaa Norjan lukujen ja rahapelikehityksen pohjalta, sillä maa on ylläpitänyt jopa tiukempaa sääntelyä kautta linjan kuin Suomi.

Melkein päinvastaiseen kehitykseen Norjaan verrattuna päätynyt Tanska avasi markkinansa lisenssitoimijoille jo vuonna 2012. Laillisen monopolin kiertäminen, potentiaalisten verotulojen menetys ja laittoman rahapelitoiminnan valvonnan puute ja vaikeus olivat pääsyyinä sille, että Tanska päätyi avaamaan markkinaansa ulkomaisille rahapelitoimijoille. Tästä huolimatta Tanskan valtion oma rahapelitoimija on säilyttänyt vuosien varrella hyvän osuuden maan rahapelimarkkinoista, ja sillä oli viime vuonna noin 50 % osuus niistä. Tanskalaisen esimerkin pohjalta lisenssijärjestelmän kautta voi säännellä myös sitä, millä ehdoin lisenssin saa hallussaan pitää, ja tätä myös tarvittaessa tiukentaa uuden sääntelyn avulla, kuten maa on tehnyt esimerkiksi nuorten pelaajien suojelua tehostaakseen. Tanska on saanut myös jopa suuremmat tulot rahapelaamisesta kuin aikaisemmin monopolijärjestelmänsä aikaan, ja näitä se on

<sup>212</sup> Alkio 2020, 200.

<sup>213</sup> sbcnews.co.uk.2021. Norway's gambling monopoly brought into question as problem gambling rates increase.

voinut käyttää kuin Suomessakin käytetään, eli yleishyödyllisiin ja yhteiskunnallisesti tärkeisiin, esimerkiksi liikuntaa edistäviin tarkoituksiin.<sup>214</sup>

Myös Ruotsissa valtio keräsi jo viime vuonna, avattuaan vuonna 2019 omien markkinoidensa online-lisenssitoimijoille, puolessa vuodessa koko vuoden odotetun verokertymän verottamalla rahapelaamista. Verrattuna vuoteen 2015, on Ruotsissa ainakin virallisten tilastojen mukaan nyt huomattavasti vähemmän toimijoita, kun aiemmin jopa 500 eri online-toimijaa tarjosi ruotsalaisille pelejään.<sup>215</sup> Naapurissamme on kohdattu kuitenkin lisenssitoimijoiden sallimisen jälkeen erittäin suuri rahapelien markkinoinnin kasvu, ja Ruotsin valtio haluaakin rajoittaa tulevaisuudessa uudella sääntelyllä myös sitä, miten maassa saa rahapelejä jatkossa markkinoida. Yhtenä mahdollisuutena se on kieltänyt kokonaan oman maansa mediatoimijoita markkinoimasta rahapelaamista.<sup>216</sup>

Kritiikkiä arpajaislain uudistamishankkeelle voi antaa myös siitä, ettei mahdollista lisenssijärjestelmään siirtymistä käsitellä käytännössä ollenkaan. Tämä toki johtuu todennäköisesti poliittisista syistä ja puolueiden halusta ylläpitää Veikkauksen monopoliasemaa Suomessa. Arpajaislain uudistushankkeen usein kysytyissä kysymyksissä todetaan vain yksiselitteisesti, että hallitusohjelman lähtökohtana oli jälleen säilyttää Veikkauksen yksinoikeusjärjestelmä ja torjua rahapelihaittoja yksinoikeusjärjestelmässä; asetetun hankkeen tavoite on ollut selvittää miten lainsäädäntöä voidaan kehittää haittojen ehkäisyn tehostamiseksi, eikä tämän tavoitteen tai hallitusohjelman takia lisenssijärjestelmäkulmaa ole ollut tarpeellista selvittää.<sup>217</sup> Tulevaisuudessa toivoisikin, että edes osittaisen lisenssijärjestelmän mahdollisuudesta Suomessa tehtäisiin kattava selvitys nimenomaan valtion taholta, eikä tällä tavoin vain ohitettaisi vaihtoehtoa ja kysymystä.

Puhtaasti hyötynäkökulmista katsoen, olisi Suomenkin mahdollisesti järkevää siirtyä ainakin osittaiseen lisenssijärjestelmään ja avata rahapelimarkkinoitaan online-toimijoille. Esimerkiksi fyysiset pelikoneet voisi yhä pitää Veikkauksen hallinnassa ja sen yksinoikeuden alla. Veikkaus voisi myös hyötyä suurestikin mahdollisuudesta laajentaa online-toimintaansa Suomen ulkopuolelle; täydellisen monopolijärjestelmän vallitessa tämä ei ole EU-oikeudellisesti mahdollista ja mahdollinen Veikkauksen mahdollinen globaali potentiaali ja osaaminen jää hyödyntämättä kokonaan. Kun on myös nähty, miten rahapelien markkinointi räjähti Ruotsissa käsiin lisenssijärjestelmään siirtymisen jälkeen, voitaisiin siihenkin varautua tiukallakin lisenssitoimijoiden sääntelyllä edellytyksenä Suomen lisenssin saamiselle. Nykyisen hallitusohjelman suunnitellut mahdolliset maksuliikenneblokit sekä sivustojen blokkaminen yms. vaatii

---

<sup>214</sup> Alkio 2020, 157-159

<sup>215</sup> yle.fi. Rahapelimonopolin purku toi Ruotsissa häiritsevät mainokset ja suuret verotulot.

<sup>216</sup> Alkio 2020, 151-153.

<sup>217</sup> intermin.fi 2021. Arpajaislain uudistamista koskeva hanke.

myös varojen käyttöä ja edellyttää jatkuvaa viranomaistyötä- ja voimavaroja. Yksi näkökulma on myös nykyisen sääntelyn käytännössä estämä, urheilu- ja muiden toimijoiden blokkaminen mahdollisesti isoistakin sponsori- ja muista sopimuksista ulkomaisten rahapelisivustojen kanssa; arpajaislaki kieltää muiden kuin Veikkauksen markkinoinnin Suomessa. Jää myös nähtäväksi, miten tuleva arpajaislain uudistus ja mahdolliset blokkaukset vaikuttavat esimerkiksi ammattimaisten pokerinpelaajien ja vedonlyöjien asemaan Suomessa; onko heidän mahdollista vielä harjoittaa ammattejaan kotimaassaan?

Toisaalta, vaikka Suomikin voisi teoriassa avata markkinansa online-toimijoille ja verottaa niitä päästen samalla lailla jopa suurempiin tuloihin rahapelaamisen kautta kuin naapurimaamme, sekä säännellä niiden suomalaisille tarjoamia rahapelejä sekä niiden tänne kohdistuvaa markkinointia, on vaikea nähdä, että se olisi mitenkään vähentävä tai olosuhteita parantava tekijä rahapeliongelmiin-, ja ongelmaisten näkökulmasta. Vaikka Norjassa kuluttajat ovat estoista ja blokeista huolimatta pelanneet ulkomaisia, ”laittomia” pelejä jopa yhä suuremmissa määrin, ei se välttämättä tarkoita, että tämä tapahtuisi myös Suomessa. Arpajaislain uudistuksessa tullaan kieltämään myös Veikkauksen markkinointi mm. raha-automaattien ja kasinopelien suhteen. Kokonaisuudessaan esitetyillä muutoksilla on arvioitu Veikkauksen rahapelituottojen vähenevän tulevaisuudessa, koska esitetyt vastuullisuustoimet tavoittelevat varsinkin haittoja aiheuttavan pelaamisen vähentämistä. Markkinan avaaminen olisikin täysin päinvastainen vaihtoehto nykyiselle tavoitteelle, rahapelaamisen ohjaamiselle arpajaislailla säänneltyyn Veikkaus Oy:n toimintaan ja vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen.

Rahapelaamisen järjestämisessä onkin niin sanotusti kolikon kaksi puolta; toisaalta voitaisiin saada suuriakin erilaisia hyötyjä avaamalla markkinaa ulkomaisille online-toimijoille, mutta jos tavoitteena on vähentää ja ehkäistä rahapelaamisen haittapuolia, on vaikeaa nähdä, että markkinan lisensoiminen edistäisi haitallista ongelmapelaamista vähentäviä tavoitteita.

## Lähteet

### Kirjallisuus ja artikkelit

Alkio, M. 2020. Rahapelilainsäädäntö ja markkinat. Alma Talent 2020.

Raitio, J. & Tuominen, T. 2020. Euroopan Unionin oikeus. Alma Talent 2020.

Tammilehto, T. 2012. Oikeusjärjestys: osa 3. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja C 60, Rovaniemi 2012.

Ojanen, T. 2016. EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita. 3.uudistettu painos.

Jaakkola, T. 2009. Problem Gambling in Europe, Challenges Prevention and Interventions: Åland Islands Gambling Market. New York, USA: Springer Science+Business Media.

Husa, T, Pohjalainen, T & Mutanen, A. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Talentum: 2008. 2.uud.painos.

Ojala, M. 2009. Monopolit ja markkinoiden vapauttaminen. Helsinki: Edita.

Jyränki, A. 2000. Uusi perustuslakimme. Turku: Nova 2000.

Pirilä M. & Raijas A. 2019. Rahapelijärjestelmät - Suomi ja muut maat. Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit - opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.

### Virallislähteet

HE 73/90. Hallituksen esitys eduskunnalle Ahvenanmaan uudeksi itsehallintolaiksi.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_73+1990.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_73+1990.pdf)

HE 307/1994. Hallituksen esitys eduskunnalle Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_307+1994.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_307+1994.pdf)

HE 1/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_1+1998.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf)

HE 197/1999. Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1999/19990197>

HE 18/2002. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_18+2002.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_18+2002.pdf)

HE 96/2008. Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7§ muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080096>

HE 212/2008. Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 § muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 96/2008 vp) täydentämisestä. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080212>

HE 58/2009. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090058#idp448639248>

HE 288/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090288>

HE 132/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160132>

HE 170/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaisverolain 4 § väliaikaisesta muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200170>

Euroopan Unionista tehty sopimus (konsolidoitu toisinto 2016) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>

Euroopan Unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto 2016) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>

Eur-Lex. Euroopan komission suositus periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi (2014/478/EU). 2014. Viitattu 21.02.2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0478&from=EN>

Muut lähteet

Valtioneuvoston kanslia. Veikkauksen kehittämistoimenpiteet. Viitattu 10.12.2020. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/14233153/Veikkaustiedotustilaisuus05092019/6bfcfd56-e021-cd01-99b6-ea94e9377494/Veikkaustiedotustilaisuus05092019.pdf>

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Veikkaukseen liittyviä kysymyksiä ja vastauksia. Viitattu 10.12.2020. <https://www.vtv.fi/uutiset/veikkaukseen-liittyvia-kysymyksiä-ja-vastauksia/>

Veikkaus. Veikkauksen rahapelitoiminta päättyy Ahvenanmaalla. Viitattu 25.11.2020. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/article/tiedotteet/yritys/2017/11-marras-kuu/29-veikkauksen-pelien-myynti-paattyy-ahvenanmaalla-copy>

Veikkaus. Mitä Veikkaus on. Viitattu 10.12.2020. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritys-tietoa/mika-veikkaus-on>

Veikkaus. Yritystietoa: organisaatio, hallintoneuvosto. Viitattu 10.12.2020. <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/organisaatio/hallintoneuvosto>

Syyttäjälaitos. Paf:n internetpeli rikkoi arpajaislakia. Viitattu 25.11.2020. <https://syyttajalaitos.fi/-/paf-n-internetpeli-rikkoi-arpajaislakia-vastajaat-syyllystyivat-arpajaisrikokseen-mutta-valtionsyyttaja-jatti-syytteet-nostamatta-vahaisyysperusteella>

Euroopan Unionin virallinen verkkosivusto. Pääomanliikkeet. Viitattu 24.11.2020. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/capital-movements\\_fi#relatedlinks](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/capital-movements_fi#relatedlinks)

Poliisihallitus. Rahapelien markkinointia koskevat Poliisihallituksen linjaukset. Viitattu 05.01.2021. <https://poliisi.fi/documents/25235045/31329648/Rahapelimarkkinointi-Poliisihallituksen-linjaukset-2015.pdf/1b7e4858-a3fa-4891-91d0-47e11361af60/Rahapelimarkkinointi-Poliisihallituksen-linjaukset-2015.pdf?t=1603452862032>

Poliisi. Rahapelien markkinointi. Viitattu 05.01.2021. <https://poliisi.fi/rahapelien-markkinointi>

Valtioneuvosto. Ehdotus arpajaislain uudistamiseksi lausuntokierrokselle. Viitattu 09.01.2021. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/ehdotus-arpajaislain-uudistamiseksi-lausuntokierrokselle>

Yle. Jokerit noudattaa Poliisihallituksen kieltopäätöstä - peliyhtiön mainokset pois pelipaidoista. Viitattu 06.01.2021. <https://yle.fi/urheilu/3-7792008>

Yle. Yle perkasi e-urheiluseura Encen sponsorikuviot - maltalaisten vedonlyöntifirmojen mainostajasta Veikkauksen talliin. Viitattu 06.01.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-10953870>

Yle. Ruotsissa rahapelimonopolin purku toi suuret verotulot ja häiritsevät mainokset. Viitattu 10.01.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-10921535>

Suomiurheilu. Robert Heleniukselle kova isku kehän ulkopuolelta - pitkäaikainen pääsponsori vetäytyy Suomen lainsäädännön takia. Viitattu 06.01.2021.



<https://www.suomiurheilu.com/2020/11/robert-heleniukselle-kova-isku-kehan-ulkopuolelta-pitkaaikainen-paasponsori-vetaytyy-suomen-lainsaadannon-takia/>

Turun Sanomat. Yle: Poliisihallitus tutkii Koposen sponsorisopimuksen. Viitattu 06.01.2021.

<https://www.ts.fi/urheilu/773527/Yle+Poliisihallitus+tutkii+Koposen+sponsorisopimuksen>

Sisäministeriö. Arpajaislain uudistamista koskeva hanke (SM051:00/2019). Viitattu 06.01.2021.

<https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM051:00/2019>

Sisäministeriö. Sisäministeriön lainsäädäntösuunnitelma 2020-2023. Sisäministeriön julkaisuja 2020:10. Viitattu 06.01.2021. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162237/SM\\_2020\\_10.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162237/SM_2020_10.pdf)

Sisäministeriö. Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25.

Viitattu 07.01.2021. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161645/SM\\_25\\_2019\\_Rahapelilainsaadantoa%20koskeva%20esiselvitys.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161645/SM_25_2019_Rahapelilainsaadantoa%20koskeva%20esiselvitys.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Svåriges Finansdepartement. Statens Offentliga Utredningar: Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. Viitattu 10.01.2021. <https://www.regeringen.se/4aed3b/contentassets/4942818c09e14ab280d360ed3f1bbc64/okat-skydd-och-starkt-reglering-pa-den-omreglerade-spelmarknaden-sou-202077.pdf>

Spelinspektionen. Without legal permission. Viitattu 10.01.2021. <https://www.spelinspektionen.se/en/without-legal-permission/>

ICLG. Gambling laws and regulations - Denmark. Viitattu 11.01.2021. <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/denmark>

SBC News. Norways monopoly brought into question as gambling rates increase. Viitattu 11.01.2021. <https://www.sbcnews.co.uk/sportsbook/2020/05/26/norways-monopoly-brought-into-question-as-problem-gambling-rates-increase/>

Norway Today News. More and more Norwegians have gambling problems, study shows. Viitattu 11.01.2021. <https://norwaytoday.info/news/more-and-more-norwegians-have-gambling-problems-study-shows/>

Veikkaus. Tiedote: Historiallinen uudistus voimaan Veikkauksen peliautomaateilla - tunnistautumisella ehkäistään peliongelmiä ja alaikäisten pelaamista. Viitattu 12.01.2021.

[https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!article/tiedotteet/yritys/2021/01\\_tammikuu/11\\_pakollinen\\_tunnistautuminen](https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!article/tiedotteet/yritys/2021/01_tammikuu/11_pakollinen_tunnistautuminen)

Veikkaus. Veikkaus nimesi uuden eettisen neuvottelukunnan. Viitattu 27.01.2021.

[https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/article/tiedotteet/yritys/2019/12-joulukuu/10\\_veikkaus-nimesi-uuden-eettisen-neuvottelukunnan](https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/article/tiedotteet/yritys/2019/12-joulukuu/10_veikkaus-nimesi-uuden-eettisen-neuvottelukunnan)

Valtioneuvoston hankeikkuna. Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Viitattu 13.01.2021. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0aa46411-3997-4c7d-8fbb-3d809f705cc6/409d33c5-e1dc-40c2-ae18-3095c3638d80/LIITE\\_20210107112807.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0aa46411-3997-4c7d-8fbb-3d809f705cc6/409d33c5-e1dc-40c2-ae18-3095c3638d80/LIITE_20210107112807.pdf)

Savon Sanomat. Jokerit luopuu peliyhtiön paitamainoksista. Viitattu 17.01.2021. <https://www.savonsanomat.fi/urheilu/3223837>

Lempäälän antiikki. Antiikin ajan hovit. Viitattu 07.02.2021. <http://lempaalanantiikki.fi/uutiset/antiikin-ajan-hovit/>

MTV Uutiset. Paf haastaa valtion oikeuteen. Viitattu 17.01.2021 <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/paf-haastaa-valtioon-oikeuteen/1974470>

Paf. Tietoa yrityksestä. aboutpaf.com: corporate, licenses. Viitattu 27.01.2021. <https://aboutpaf.com/corporate/licenses/>

Lovdata. Lov om lotterier. Viitattu 03.01.2021. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-24-11>

Lovdata. Lov om veddemål ved totalisator. Viitattu 03.01.2021. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1927-07-01-3>

Lovdata. Lov om pengespill. Viitattu 03.01.2021. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-08-28-103>

Sveriges Riksdag. Spellag (2018:1138). Viitattu 03.01.2021. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spellag-20181138\\_sfs-2018-1138](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spellag-20181138_sfs-2018-1138)

Retsinformation. LBK nr 273 af 17/04/2008, lov om visse spil. Viitattu 03.01.2021. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2008/273>

Retsinformation. LBK nr 1494 af 06/12/2016, lov om spil. Viitattu 03.01.2021. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/1494#P5>

Retsinformation. LBK nr 235 af 08/04/1992, lov om Det Danske Klasselotteri A/S. Viitattu 03.01.2021. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1992/235>

Syyttäjälaitos. Ei esitutkintaa Paf:n rahapeleistä. Viitattu 15.12.2020. <https://syyttajalaitos.fi/-/ei-esitutkintaa-paf-in-rahapeleista>

Euroopan komissio. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä. COM/2012/0596. Viitattu 12.12.2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0596&from=EN>

#### Oikeuskäytäntö

Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-275/92, Gerhart & Jörg Schindler (1994) ECLI:EU:C:1994:119. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:61992CJ0275&from=EN>

Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-6/64, Flaminio Costa v. E.N.E.L, ECLI:EU:C:1964:66. Viitattu 24.11.2020. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=AA422E97813645D73EA2F3FD9A748EEF?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15378547>

Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-26/93, van Gend en Loos (1993), ECLI:EU:C:1963:1. Viitattu 24.11.2020. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87094&pageIndex=0&doclang=FI&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=18635675>

Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-316/07, Markus Stoss [2010] ECR I-8069, ECLI:EU:C:2010:504. Viitattu 20.10.2020. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79283&pageIndex=0&doclang=fi&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=14482355>

Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-124/97, Markku Läärä (1999) ECR I-7637, ECLI:EU:C:1999:435. Viitattu 20.11.2020. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=A85FFA6E2C95A4EADBF94C2F42A480E?text=&docid=44715&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=681741>

Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-243/01, Piergiorgio Gambelli (2003) ym. ECLI:EU:C:2003:597. Viitattu 18.11.2011. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=9E1C5B5BD9C4F468E7ED200D54118483?text=&docid=48383&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13774318>

Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-67/98, Diego Zenatti (1999) ECLI:EU:C:1999:514. Viitattu 21.10.2020. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=225540D797BDB08B9E98C831EADB24C7?text=&docid=44791&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=279939>

Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C/42/02, Diana Elisabeth Lindman (2003)  
ECLI:EU:C:2003:613. Viitattu 20.11.2020. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=BD50B72504640A0D6A82AB72CAD03A0E?text=&docid=48403&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1755461>

Euroopan Unionin tuomioistuin. Asia C-338/04, Planica ym (2007). ECLI:EU:C:2007:133. Viitattu 05.02.2021. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=E2FB4A79A6CCB4AF9DF34FFFEFA26AD22?text=&docid=61782&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3285129>

Korkein oikeus. KKO 2005:27. Viitattu 25.11. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/2005/20050027>

Korkein hallinto-oikeus. KHO 2007:28. Viitattu 20.10.2020.  
<https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2007/200701160>

EFTA-tuomioistuin. Case E-3/06, Ladbrokes Ltd. v The Government of Norway, Ministry of Culture and Church Affairs; The Government of Norway, Ministry of Agriculture and Food (2007). Viitattu 05.02.2021. <https://eftacourt.int/download/3-06-judgment/?wpdmdl=1499>