

SAARAMIA VARVIO

Katsaus Suomen rahapelijärjestelmään



PELIHAITAT



Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus

postimyynti: Stakes / Asiakaspalvelut PL 220, 00531 Helsinki

puhelin: (09) 3967 2190, (09) 3967 2308 (automaatti)

faksi: (09) 3967 2450 • Internet: www.stakes.fi

© Kirjoittajat ja Stakes

Taitto: Minna Komppa, Taittotalo PrintOne

ISBN 978-951-33-2005-8 (nid.)

ISSN 1795-8091

ISBN 978-951-33-2006-5 (PDF)

ISSN 1795-8105

Stakes, Helsinki 2007

Valopaino Oy

Helsinki 2007

TIIVISTELMÄ

Saaramia Varvio. Katsaus Suomen rahapelijärjestelmään. Stakes, Työpapereita 24/2007, 49 sivua, 10 euroa. Helsinki 2007. ISBN 978-951-33-2005-8

Tämä julkaisu on yleisluonteinen kuvaus suomalaisesta rahapelijärjestelmästä, sen kehitysvaiheista ja siihen läheisesti liittyvistä kansainvälisistä asioista, kuten EU:n roolista Suomen rahapelijärjestelmässä. Mukana ovat lyhyet tapauselostukset niin Suomen, EY-tuomioistuimen kuin EFTA-tuomioistuimen keskeisistä rahapelejä koskevista ratkaisuista sekä kuvaukset Ruotsin, Norjan, Tanskan, Iso-Britannian ja Uuden-Seelannin rahapelijärjestelmistä.

Suomessa rahapelijärjestelmä on toteutettu oikeudellisena monopolina. Suomen rahapelijärjestelmä on historiallisesta kehityksestään johtuen jakautunut kolmen yksinoikeusyhteisön kesken. Sallitut rahapelit on arpajaislaissa jaettu kolmeen ryhmään siten, että kunkin ryhmän mukaisia pelejä järjestää yksi rahapeliyhteisö.

Rahapelien toimeenpanoa ja pelaamista koskeva keskeisin säännös Suomessa on vuonna 2002 voimaantullut uusi arpajaislaki (L 1047/2001). Suomen rahapelijärjestelmää koskevan peruslinjauksen mukaan tulojen hankkiminen ihmisten pelihaluja hyväksikäyttäen tulee sallia vain rajoitetussa määrin ja yksinomaan varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyteen tai muun aatteellisen toiminnan tukemiseen. Arpajaislain periaatteena on, että arpajaisten toimeenpaneminen on lähtökohtaisesti kiellettyä. Arpajaiset saa toimeenpanna, tiettyjä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, vain viranomaisen antamalla luvalla.

Useat eri ministeriöt ja tahot valvovat Suomen rahapeliyhteisöjen toimintaa ja taloutta, tuotosten käyttöä, toiminnan lainmukaisuutta sekä siitä mahdollisesti aiheutuvia haittoja. Arpajaislain 8 luku sisältää säännökset arpajaisten toimeenpanon valvonnasta. Arpajaisten toimeenpanon yleinen lainmukaisuuden valtakunnallinen valvonta ja arpajaistoiminnan tilastointi on säädetty kuuluvaksi sisäasiainministeriölle.

Kansallisia rahapelejä koskevat säännökset kattavat yleensä kaiken rahapelitoiminnan valtion alueella. Suomen kohdalla tilanne on hieman erilainen johtuen Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta. Rahapelejä koskevat eri säännökset sen mukaan tarjotaanko rahapelejä Manner-Suomessa vai Ahvenanmaan maakunnassa.

Euroopan yhteisön ja nykyisen Euroopan unionin toimivalta perustuu jäsenvaltioiden Euroopan yhteisön toimielimille yksityiskohtaisesti luovuttamaan valtaan antaa lakeja ja tehdä jäsenvaltioita sitovia päätöksiä. Toimivaltaa ei ole luovutettu yleisesti, vaan joiltakin osin. Euroopan unionin piirissä ei tällä hetkellä ole rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä eikä perustamissopimuksissa tai niiden myöhemmissä muutoksissa rahapelitoimintaa ole erikseen mainittu.

Nimenomaisen toimivallan puuttumisesta huolimatta EY-tuomioistuin on katsonut, että Euroopan yhteisö, ja nykyisin unioni, voi vaikuttaa nimenomaisen toimivallan ulkopuolisilla aloilla sellaisen yleisen lainsäädäntönsä perusteella, joka koskee kaikkia yhteiskunnan aloja.

Viime vuosikymmenten tekniikan ja viestintävälineiden alalla tapahtunut kehitys on vaikuttanut voimakkaasti myös rahapelimaailmaan. Rahapelaaminen ei ole enää sidoksissa aikaan ja paikkaan. Rajat eri valtiollisten ja yksityisten rahapelintarjoajien välillä ovat murtuneet. Rahapelimaailman muutokset edellyttävät kansallisen lainsäädännön pitämistä ajan tasalla. Viranomaisilla tulee olla riittävästi voimavaroja ja keinoja lainvastaiseen rahapelitoimintaan puuttumiseksi.

Avainsanat: arpajaiset, rahapelit, rahapeliyhteisö, pelihaitat, valvonta, yksinoikeus

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

1	JOHDANTO	7
2	ARPAJAINSLAIN LINJAUKSIA JA MÄÄRITELMIÄ	8
2.1	Arpajaislain peruslinjaus	8
2.2	Arpajaisten määritelmä	8
2.3	Rahapeliin määritelmä	8
2.4	Uhkapelin määritelmä	8
2.5	Rahapeliin toimeenpano ja rahapeliluvat	9
3	SUOMEN RAHAPELIYHTEISÖT	10
3.1	Rahapeliyhteisöjen oikeudelliset muodot ja ohjausjärjestelmä	10
3.1.1	Veikkaus Oy	10
3.1.2	Raha-automaattiyhdistys (RAY)	11
3.1.3	Fintoto Oy	12
3.2	Rahapeliin toiminnan tuotot	13
3.2.1	Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeliin tuotto	13
3.2.2	Raha-automaattipeliin, kasinopeliin ja pelikasinotoiminnan tuotto	13
3.2.3	Totopeliin tuotto	14
3.3	Rahapeliin valvonta	14
3.3.1	Viranomaisvalvonta	14
3.3.2	Rahapeliyhteisöjen suorittama valvonta	15
3.4	Nykyinen arpajaislaki	16
3.4.1	Hallituksen esityksen tavoitteet	16
3.4.2	Arpajaislain uudistamishanke 2007	17
4	RAHAPELIT AHVENANMAAN MAAKUNNASSA	18
5	RAHAPELIT JA EUROOPAN UNIONI	19
5.1	EY-tuomioistuimen toimivalta rahapelitapauksissa	19
5.2	Komission tehtävät ja rooli rahapelejä koskevissa asioissa	19
5.3	Rahapelitapausten kannetyypit	20
5.3.1	EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisut	20
5.3.2	Komission valvontamenettely	21
6	RAHAPELEISTÄ ERÄISSÄ MAISSA	22
6.1	Ruotsi	22
6.2	Norja	22
6.3	Tanska	23
6.4	Iso-Britannia	24
6.5	Uusi-Seelanti	25

7	TUOMIOISTUINRATKAISUJA RAHAPELITAPAUKSISSA	27
7.1	Kotimaisia tuomioistuinratkaisuja	27
7.1.1	KKO:2001:38: Ahvenanmaan maakuntahallituksen lupa PAF:in internetpeleille.....	27
7.1.2	KKO:2005:27: PAF:in rahapelitoiminta internetissä	28
7.1.3	KHO:2005:37: Ladbrokes Oy:n vuoden 2003 rahapelilupahakemus	28
7.1.4	KHO:2007:28: Valtioneuvoston uudelleenkäsittelemä Ladbrokes Oy:n rahapelilupahakemus	29
7.2	EY-tuomioistuimen ratkaisuja	30
7.2.1	Schindler-tapaus (C-275/92 ECR 1994 I-1039)	30
7.2.2	Läärä-tapaus (C-124/97 ECR 1999 I-6067).....	31
7.2.3	Zenatti-tapaus (C-67/98 ECR 1999 I-7289).....	31
7.2.4	Anomar-tapaus (C-6/01 ECR 2003 I-8621).....	32
7.2.5	Gambelli-tapaus (C-243/01 ECR 2003 I-13031).....	33
7.2.6	Yhdistetyt tapaukset Placanica, Palazzese ja Sorricchio (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04).....	34
7.3	EFTA-tuomioistuin.....	35
7.3.1	Ratkaisu E-1/06: Raha-automaattipelien monopolisointi Norjassa	35
7.3.2	Ratkaisu E-3/06: Norjan rahapelimonopolin yhteensopivuus EEA-sopimuksen kanssa.....	37
8	KOMISSION URHEILUVEDONLYÖNTIPALVELUIDEN TARJOAMISTA KOSKEVA VALVONTAMENETTELY, ASIA 2004/4062	39
8.1	Komission virallinen huomautus.....	39
8.2	Suomen vastaus komission viralliseen huomautukseen	39
8.3	Suomen täydentävä vastaus komission viralliseen huomautukseen	39
8.4	Komission perusteltu lausunto	40
8.5	Suomen vastaus komission perusteltuun lausuntoon	42
8.6	Menettelystä jatkossa.....	43
9	RAHAPELIIEN KEHITYS SUOMESSA	44
9.1	Raha-arpajaiset	44
9.2	Raha-automaatit	44
9.3	Vedonlyönti hevoskilpailuissa	45
9.4	Veikkaustoiminta	45
9.5	Kasinotoiminta.....	45
9.6	Vuoden 1965 arpajaislaki.....	45
	LÄHTEET	46

1 JOHDANTO

Erilaiset pelit ovat kulttuuriin katsomatta olleet suosittu vapaa-ajanviettomuoto jo vuosituhansien ajan. Rahapeleillä on myös mahdollista kerätä varoja eri tarkoituksiin. Rahapelaamiseen liittyy riski niin yhteiskunnalle kuin yksilöillekin aiheutuvista eriasteisista haitoista. Rahapelien erityispiirteiden vuoksi suhtautuminen arpajaisiin on monissa maissa ollut pidättyvän kielteistä, ja arpajaiset ovat usein periaatteellisesti kiellettyjä. Laittoman pelitoiminnan estämiseksi on laillisten arpajaisten järjestäminen kuitenkin enemmän tai vähemmän rajoitettuna ja säänneltyinä sallittua useimmissa maissa. Pelitoimintaa koskevat rajoitukset ja sääntely on katsottu tarpeellisiksi laittomien pelimarkkinoiden estämisen lisäksi myös siitä syystä, että pelihalu saattaa kehittyä pakonomaiseksi riippuvuudeksi. Peliriippuvuus aiheuttaa usein pelaajalle itselleen sekä hänen läheisilleen sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä haittoja.

Rahapelien myönteisinä piirteinä voidaan pitää puhtaasti onneen tai osittain myös tietoon ja taitoon perustuvan voitonmahdollisuuden luomaa positiivista jännitystä. Ollakseen myönteistä ajanvietettä, on pelaamisen panoksen ja mahdollisen häviön oltava oikeassa suhteessa pelaajan taloudelliseen asemaan nähden. Laittoman pelitoiminnan torjumista koskevat ja sosiaalisia ongelmia ehkäisevät haittanäkökohdat sekä kunkin kulttuurin eettiset ja moraaliset arvostukset huomioiden rahapelien järjestäminen tulisi toimeenpanna siten, että niistä aiheutuvat haitat jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Laillisen ja kontrolloidun pelitoiminnan tarjoamisen lisäksi rahapelien yleisen hyväksyttävyyden perusteena on pitkälti ollut toiminnasta saatavien tuottojen käyttö yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Suomessa rahapelijärjestelmä on toteutettu oikeudellisena monopolina. Suomen rahapelijärjestelmä on historiallisesta kehityksestään johtuen jakautunut kolmen yksinoikeusyhteisön kesken. Sallitut rahapelit on arpajaislaissa jaettu kolmeen ryhmään siten, että kunkin ryhmän mukaisia pelejä järjestää yksi rahapeliyhteisö. Myös tuottokohteet on jaettu rahapeliryhmittäin, ja ne käytetään arpajaislaissa määriteltyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Oman, muista valtioista ja niiden rahapelijärjestelmistä poikkeavan lisän Suomen rahapelikenttään tuo Ahvenanmaan maakunta ja sen lainsäädännön mukainen rahapeliyhteisö, Ålands Penningautomatförening (PAF).

Tekniikan, erityisesti sähköisten viestimien, kehitys ja sen hyödyntäminen rahapeleissä on mullistanut rahapelimaailman. Kehitys on tuonut mukanaan aiempiin vuosikymmeniin verrattuna moninkertaisesti uusia pelejä, uusia osallistumismahdollisuuksia ja uusia toimijoita niillekin yksinoikeuksin suljetuille markkinoille, jonne perinteisesti ei ole ollut mahdollisuuksia päästä. Erilaiset pelit ovat nykyisin merkittävä osa kaikenikäisten ihmisten elämää. Tietokoneiden ja matkapuhelinten myötä rahapelit ovat tulleet yhä lähemmäksi pelaajaa. Tämä näkyy luonnollisesti pelaamisen määrän kasvuna. Muutoksia ja muutospaineita rahapelijärjestelmään on tullut myös Suomen EU-jäsenyyden myötä. Rahapelikentällä toimivien on kunnollisen kokonaiskuvan saamiseksi tärkeätä hahmottaa myös järjestelmän kehityshistoria sekä EU-oikeuden ulottuvuus rahapeleihin.

Tämä selvitys perustuu osittain Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitokselle tekemääni pro gradu –tutkielmaan ”Rahapelien monopolijärjestelmä Suomessa”, vuodelta 2007.

2 ARPAJAISLAIN LINJAUKSIA JA MÄÄRITELMIÄ

2.1 Arpajaislain peruslinjaus

Rahapelien toimeenpanoa ja pelaamista koskeva keskeisin säännös Suomessa on vuonna 2002 voimaantullut uusi arpajaislaki (L 1047/2001). Suomen rahapelijärjestelmää koskevan peruslinjauksen mukaan tulojen hankkiminen ihmisten pelihalua hyväksikäyttäen tulee sallia vain rajoitetussa määrin ja yksinomaan varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyteen tai muun aatteellisen toiminnan tukemiseen. Arpajaislain periaatteena on, että arpajaisten toimeenpaneminen on lähtökohtaisesti kiellettyä. Arpajaiset saa toimeenpanna, tiettyjä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, vain viranomaisen antamalla luvalla. Arpajaisten toimeenpano muulla kuin arpajaislaissa säädetyllä tavalla on kiellettyä ja rangaistavaa. (HE 197/1999 vp, s. 7 ja 60 – 61.)

2.2 Arpajaisten määritelmä

Arpajaislain 2 §:n mukaan arpajaisilla tarkoitetaan toimintaa, johon osallistutaan *vastiketta vastaan* ja jossa osallistuja voi saada *kokonaan tai osittain sattumaan* perustuvan *rahanarvoisen voiton*. Arpajaislain sääntelyalaan kuuluvat mm. tavara-arpajaiset, bingo- ja arvauskilpailut, tavaravoittoautomaattien käytettävänä pitäminen sekä rahapelit.

2.3 Rahapelien määritelmä

Arpajaislaissa on erikseen määritelty rahapelitoiminta, jota voidaan pitää laajan arpajaiskäsitteen alalajina. Arpajaislain 4 §:n mukaan rahapelitoimintaa on sellaisten arpajaisten toimeenpano, joista voi saada voittona rahaa. Rahapelitoimintana pidetään maksua vastaan tapahtuvaa raha-automaattien ja kasinopelien pitämistä yleisön käytettävänä, pelikasinotoiminnan harjoittamista ja raha-arpajaisten, totopelien sekä vedonlyönti- ja veikkauspelien toimeenpanemista.

2.4 Uhkapelin määritelmä

Suomen lainsäädännössä arpajaislain mukaisista peleistä on erotettavissa uhkapelit. Uhkapeleillä tarkoitetaan Suomessa vain rikoslain 17 luvun 16 §:ssä (L 563/1998) mukaista, rangaistavaksi säädettyä toimintaa: ”Uhkapelillä tarkoitetaan veikkaus-, bingo-, toto-, ja vedonlyöntipeliä, raha- tai tavara-arpajaisia ja pelikasinotoimintaa sekä muuta vastaavaa peliä tai toimintaa, jossa voiton saaminen perustuu kokonaan tai osittain sattumaan taikka peliin tai toimintaan osallistuvista riippumattomiin tapahtumiin ja jossa mahdollinen häviö on ilmeisessä epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn.”

Näin ollen kaikki arpajaislain mukaiset pelit eivät aina välttämättä ole uhkapelejä. Uhkapelionaisuuden ydin on pelissä mahdollisesti syntyvän tappion epäsuhteessa jonkun peliin osallistuvan tuloihin ja varallisuusasemaan.

2.5 Rahapeliin toimeenpano ja rahapeliluvat

Rahapeliin toimeenpano Suomessa on luvanvaraista. Rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten sekä rikosten estämiseksi ja pelaamisesta aiheutuviin sosiaalisten haittojen vähentämiseksi saadaan rahapelitoiminnan harjoittamista varten antaa rahapelilupa rahapelitoiminnan harjoittamista varten perustetulle yhteisölle. Rahapeliyhteisö ei saa harjoittaa muuta arpajais toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Uudessa arpajaislaissa (L 1047/2001) on määritelty tyhjentävästi arpajaiset ja niiden sallitut toimeenpanomuodot. Arpajaisien toimeenpano ilman lupaa tai muulla kuin laissa määritellyin tavoin on rangaistavaa.

Sallitut rahapelit on arpajaislaissa jaettu kolmeen eri ryhmään. Arpajaislain mukaiset rahapeliluvat annetaan yksinoikeuksina siten, että kutakin arpajaislain mukaisesti jaoteltua rahapeliryhmää varten voidaan antaa vain yksi lupa. Jaottelun tarkoituksena on varmistua siitä, etteivät eri rahapeliyhteisöt toimeenpane keskenään samankaltaisia ja kilpailevia rahapelejä.

Rahapelilupa voidaan antaa erikseen

- raha-arpajaisien sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeliin toimeenpanemiseen,
- raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopeliin toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan ja
- toto- eli hevospeliin toimeenpanemiseen.

Lupa voidaan antaa enintään viideksi vuodeksi ja sen myöntää valtioneuvosto. Lupaa haetaan kirjallisesti. Rahapelitoiminnan lainmukaisuutta valvoo sisäasiainministeriö.

3 SUOMEN RAHAPELIYHTEISÖT

Rahapelilupien nykyiset haltijat ovat Veikkaus Oy raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeliä toimeenpanemisen osalta, Raha-automaattiyhdistys (RAY) raha-automaattien käytettävänä pitämisen, kasinopeliä toimeenpanemisen ja pelikasinotoiminnan osalta sekä Fintoto Oy totopeliä toimeenpanijana. Nykyiset rahapeliluvat ovat voimassa vuoden 2011 loppuun asti.

3.1 Rahapeliyhteisöjen oikeudelliset muodot ja ohjausjärjestelmä

Suomen rahapeliyhteisöjen oikeudellisten muotojen ja monopoliaseman perusteiden erot pohjautuvat rahapeliyhteisöjen itsenäiseen kehitykseen ja rahapeliyhteisökohtaiseen sääntelyyn. Rahapeliyhteisöt kuuluvat eri ministeriöiden hallinnonaloihin. Valtion on mahdollista vaikuttaa rahapeliyhteisöihin sekä alaa koskevalla lainsäädännöllä että valtion osakas- tai muun siihen verrattavan vallan käytöllä rahapeliyhteisöissä. Valtio ja eri ministeriöt ovat edustettuina rahapeliyhteisöjen yhtiökokouksissa, hallituksessa tai hallintoneuvostossa joko osakeyhtiölain, yhtiöjärjestyksen tai asetuksen nojalla. Valtioneuvoston asettaman rahapelifoorumin linjausten mukaan valtiolle tulisi määrittää kokonaisvaltainen rahapeliyhteisöjen ohjauspolitiikka, johon rahapeliyhteisöjä koskevia asioita käsittelevät ministeriöt voivat perustaa ratkaisunsa. (Rahapelifoorumin linjaukset 2006, 8.) Rahapeliyhteisöjen toimielimissä eri perusteilla olevien valtion edustajien on mahdollista tuoda esiin ja seurata yleisesti rahapelitoiminnan erityispiirteiden huomioon ottamista rahapeliyhteisöjen toiminnassa.

3.1.1 Veikkaus Oy¹

Veikkaus Oy on valtion omistama osakeyhtiö, jonka tehtävänä on järjestää rahapelejä luotettavasti ja monipuolisesti. Veikkaus kuuluu opetusministeriön hallinnonalaan. Vaikka rahapeliyhteisöjen tehtävät ovat erityisesti arpajaislaissa määritelty, on Veikkaus toimintoiltaan normaali osakeyhtiö. Veikkauksen hallinnon perustana toimivat arpajaislaki, sen nojalla myönnetty rahapelilupa sekä osakeyhtiölaki ja yhtiöjärjestys. Sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikkö vahvistaa Veikkauksen rahapeliä pelisäännöt sekä valvoo rahapelitoimintaa.²

Veikkauksen toimielimiä ovat yhtiökokous, hallitus ja hallintoneuvosto.

Yhtiökokous

Veikkauksen ylin hallinnollinen elin on yhtiökokous, joka valitsee hallituksen ja hallintoneuvoston kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Valtio käyttää omistajan päätösvaltaansa yhtiökokouksessa osakeyhtiölain mukaisesti. Valtion omistajaohjaus ilmenee yhtiökokouksen päätöksistä. Yhtiökokouksessa valtiota edustivat vuonna 2006 kulttuuriministeri sekä opetusministeriön virkamiehiä.

¹ Jakson lähteenä käytetty osakeyhtiölakia (L 624/2006), Veikkauksen vuosiraporttia 2006 (s. 52-53) sekä Veikkauksen yritysinfisivuja osoitteessa www.veikkaus.fi/info/yritys/yritysinfo/paattajat.html.

² Rahapeliä valvontaa käsitellään tarkemmin jaksossa 3.3.

Hallitus

Veikkauksen yhtiökokouksen valitsema, pääasiassa ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallituksen toimikausi on kaksi vuotta. Veikkauksen hallituksessa oli vuonna 2006 puheenjohtaja mukaan lukien kahdeksan jäsentä. Veikkauksen hallituksen tehtävät ja vastuut määräytyvät perinteisesti osakeyhtiölain mukaan. Hallituksen tehtäviin kuuluvat toiminnan kannalta laajakantoisten asioiden käsittely, mm. yhtiön strategisten suuntaviivojen luominen, keskeisiä investointeja koskevien suunnitelmien ja vuotuisen toimintasuunnitelman ja budjetin tekeminen sekä niiden seuranta. Hallitus nimittää myös yhtiön toimitusjohtajan ja muun toiminnallisen johdon, jotka puolestaan hoitavat yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Kauppa- ja teollisuusministeriön valtionyhtiöistä antaman suosituksen mukaan yhtiön toimivaan johtoon ei kuulu hallituksen jäseniä.

Hallintoneuvosto

Yhtiökokous valitsee Veikkaukselle hallintoneuvoston parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. Hallintoneuvoston tehtävinä on valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa hallintoa sekä antaa lausunto tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta yhtiökokoukselle. Kansanedustajista koostuvaa hallintoneuvostoa pidetään tärkeänä keskustelufoorumina ja linkkinä kansanvaltaan.

Veikkaus Oy:n monopoliasema perustuu arpajaislain säännöksiin siitä, että rahapelilupa voidaan kerrallaan myöntää vain yhdelle, lain asettamat vaatimukset täyttävälle taholle.

3.1.2 Raha-automaattiyhdistys (RAY)³

RAY on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka toiminnan tarkoituksena on hankkia varoja terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen pitämällä yleisön käytettävänä raha-automaatteja, toimeenpanemalla kasinopelejä ja harjoittamalla pelikasinotoimintaa. RAY kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. RAY:n jäseninä voivat olla keskeisessä asemassa olevat terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset oikeuskelpoiset yhteisöt ja säätiöt. Vuoden 2006 lopussa jäsenjärjestöjä oli 98. RAY:n toiminta perustuu arpajaislakiin, sen nojalla myönnettyyn rahapelilupaan sekä asetukseen Raha-automaattiyhdistyksestä (A 1169/2001). Sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikkö vahvistaa RAY:n rahapelien säännöt ja valvoo RAY:n pelitoiminnan lainmukaisuutta.⁴

RAY:n toimielimiä ovat yhdistyksen kokous, hallitus ja johtokunta.

Yhdistyksen kokous

RAY:n sääntömääräinen kokous pidetään kerran vuodessa ja kokouksessa kullakin jäsenellä on yksi ääni. Kokouksessa päätettäviin keskeisiin asioihin kuuluu mm. tilinpäätöksen hyväksyminen, toiminnan ja talouden yleisistä periaatteista päättäminen sekä hallituksen jäsenten valitseminen kolmeksi kalenterivuodeksi.

³ Jakson lähteinä on käytetty asetusta Raha-automaattiyhdistyksestä (A 1169/2001), RAY:n vuosikertomusta vuodelta 2006 (s. 33-34) sekä RAY:n organisaatioinfoa osoitteesta www.ray.fi/raytietoa/ray/organisaatio.php?1=1.

⁴ Rahapelien valvontaa käsitellään tarkemmin jaksossa 3.3.

Hallitus

RAY:n hallitukseen kuuluu 14 jäsentä, joista yksi on puheenjohtaja ja kaksi on varapuheenjohtaja. Hallituksen jäsenistä toisen varapuheenjohtajan ja kuusi jäsentä valitaan yhtiökokouksessa, puheenjohtajan, ensimmäisen varapuheenjohtajan sekä viisi jäsentä nimittää valtioneuvosto. Valtioneuvoston nimittämistä jäsenistä yhden jäsenen tulee olla sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, yhden sisäasiainministeriöstä ja yhden valtionvarainministeriöstä. Hallituksen tehtäviin kuuluu erityisesti nimittää ja erottaa toimitusjohtaja sekä johtokunnan jäsenet, tehdä valtioneuvostolle tuottojen jakoa koskeva avustusehdotus, tiedottaa avustusten hakuajoista ja -menettelystä, huolehtia avustusten käytön valvonnan järjestämisestä sekä yleisesti ohjata ja valvoa yhdistyksen toimintaa.

Johtokunta

RAY:n nelijäseninen johtokunta muodostuu puheenjohtajan toimivasta toimitusjohtajasta sekä pelitoiminnasta, avustustoiminnasta ja hallinnosta vastaavista johtajista. Johtokunnan tehtäviin kuuluvat mm. RAY:n käytännön toiminnasta ja sen kehittämisestä huolehtiminen, hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelu ja hallituksen tekemien päätösten täytäntöönpano.

Raha-automaattiyhdistyksen monopoliasema perustuu valtioneuvoston nimenomaiseen asetukseen Raha-automaattiyhdistyksestä. Tämän asetuksen mukaan Raha-automaattiyhdistys on arpajaislain 12 §:ssä tarkoitettu rahapeliyhteisö, jolla on yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan. Näin ollen RAY:n monopoliaseman muuttaminen ja rahapeliluvan myöntäminen muulle rahapeliyhteisölle edellyttäisi säädosmuutoksia.

3.1.3 Fintoto Oy

Fintoto Oy on suomalaisen raviurheilun ja hevoskasvatuksen valtakunnallisen keskusjärjestön, Suomen Hippos ry:n, kokonaan omistama tytäryhtiö. Fintoto Oy järjestää, myy ja markkinoi totopelejä Suomessa. Toiminnan tarkoituksena on turvata maanlaajuisen hevostalouden taloudelliset kehitysedellytykset. (<http://yritys.fintoto.fi/>.) Totopelit kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan. Fintoton toiminta perustuu arpajaislakiin, sen nojalla myönnettyyn rahapelilupaun, osakeyhtiölakiin sekä Fintoto Oy:n yhtiöjärjestykseen. Sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikkö vahvistaa totopelien säännöt ja valvoo totopelitoiminnan lainmukaisuutta.⁵

Fintoto Oy:n toimielimet ovat yhtiökokous ja hallitus. Hallituksessa on 7 jäsentä, joista 2 nimetään Suomen Hippos ry:n nimeämistä ministeriöistä. Hallituksen toimikausi on yksi vuosi. (Halinen 2007.)

Fintoto Oy:n monopoliasema perustuu arpajaislain mukaan annettuun rahapelilupaun sekä arpajaislain säännöksiin siitä, että rahapelilupa voidaan kerrallaan myöntää vain yhdelle, lain asettamat vaatimukset täyttävälle taholle.

⁵ Rahapelien valvontaa käsitellään tarkemmin jaksossa 3.3.

3.2 Rahapeliteoiminnan tuotot

Rahapeliteoiminnasta saatavien tuottojen käyttötarkoitukset jakautuvat monopolikohtaisesti niin, että yhden rahapeliluvan nojalla saadut tuotot käytetään arpajaislain 17 §:n mukaisiin kohteisiin. Rahapeliyhteisöt ovat arpajaisverolain (L 552/1992) mukaan velvollisia maksamaan toimeenpanemistaan arpajaisista arpajaisveroa valtiolle. Arpajaisverotulot käytetään valtion menoihin talararvion mukaisesti ilman sidoksia. Arvonlisäverolain (L 1501/1993) 59 §:n mukaan rahapeliyhteisöt eivät ole velvollisia suorittamaan arvonlisäveroa toimeenpanemistaan rahapeleistä.

3.2.1 Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto

Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Tuottojen jakamisesta mainittujen käyttötarkoitusten kesken on säädetty lailla raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (jakosuhdelaki) (L 1054/2001).

Opetusministeriö jakaa raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien (Veikkaus Oy:n) tuotosta varoja nk. jakosuhdelain mukaisin prosenttiosuuksin

- urheilun ja liikuntakasvatuksen (25 %),
- tieteen (17,5 %),
- taiteen (38,5 %) ja
- nuorisotyön (9 %) edistämiseen.

Lisäksi edellä mainittuihin tarkoituksiin jaettavaksi jätetään 10 % tuotosta, jonka kohde ja käyttö määritellään erikseen vuosittain.

Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuottoja on käytetty myös kirjastolaissa (L 904/1998) tarkoitettuja valtionosuuksia varten. Kirjastojen valtionosuudet tullaan asteittain siirtämään takaisin verovaroista rahoitettaviksi vuoteen 2011 mennessä.

Vuonna 2006 Veikkauksen opetusministeriölle luovuttama voitto oli 387 milj. euroa. Tämän lisäksi ylimääräisten yhtiökokousten päätösin Veikkaus luovutti opetusministeriölle 14 milj. euroa edellisten vuosien voittovaroista. Lisäksi Veikkaus maksoi valtiolle arpajaisveroa lähes 63 milj. euroa. (Veikkauksen vuosikertomus 2006, 63, 66.)

3.2.2 Raha-automaattipelien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuotto

RAY:n pelitoiminnan tuotto jaetaan avustuksina kansalaisjärjestöille, joiden toiminta edistää terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. RAY:n avustusosasto laatii hakemusten perusteella jakeohdotuksen sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö esittelee ehdotuksen valtioneuvostolle, joka päättää avustukset sosiaali- ja terveysjärjestöille.

Raha-automaattiyhdistyksen tuottoja voidaan arpajaislain 22 §:n mukaan käyttää myös sotiemme veteraanien hoitoon ja kuntoutukseen sekä näkövammaisille tarkoitettujen kirjastojen perustamismenoihin. RAY hoitaa avustuksien maksun, valvoo raha-automaattivastusten käyttöä sosiaali- ja terveysministeriön ohjaamana sekä seuraa ja arvioi avustettavaa toimintaa.

Vuonna 2006 RAY:n avustuksia terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä veteraanien kuntoutukseen myönnettiin yhteensä 409,5 milj. euroa. Lisäksi RAY maksoi valtiolle arpajaisveroa 54 milj. euroa. (RAY:n vuosikertomus 2006, 13 – 14.)

3.2.3 Totopelien tuotto

Fintoto Oy:n totopeleistä saatavat tuotot käytetään hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Tuotot tilitetään maa- ja metsätalousministeriölle, joka päättää kirjallisten hakemusten pohjalta avustuksista, maksaa avustukset sekä valvoo niiden asianmukaista käyttöä.

Vuonna 2006 Fintoto tilitti totopelien tuottona maa- ja metsätalousministeriölle 8,1 milj. euroa. Lisäksi Fintoto maksoi valtiolle arpajaisveroa noin 5 milj. euroa. (Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus 2006, 35.)

3.3 Rahapelien valvonta

Useat eri ministeriöt ja tahot valvovat Suomen rahapeliyhteisöjen toimintaa ja taloutta, tuottojen käyttöä, toiminnan lainmukaisuutta sekä siitä mahdollisesti aiheutuvia haittoja.

3.3.1 Viranomaisvalvonta

Arpajaisten toimeenpanon yleinen luotettavuus edellyttää riittävin valtuuksin toimivaa tehokasta valvontaorganisaatiota. Koska arpajaisten toimeenpano on erityislaatuista taloudellista toimintaa, joka on sallittua vain luvan saaneille rahapeliyhteisöille varojen keräämiseksi yleishyödyllisiin tarkoituksiin, tulee yhteiskunnan valvonnalla myös varmistaa, että varat kanavoituvat rahapeliluvissa säädettyihin tarkoituksiin. Viranomaisvalvonta on myös tarpeen toiminnasta yhteiskunnalle mahdollisesti aiheutuvien kielteisten ilmiöiden estämiseksi. (HE 197/1999 vp, s. 110 – 117.)

Toiminnan yleinen valvonta

Yksi rahapelitoiminnan valvontakeinoista on arpajaislain (L 1047/2001) 53 §:ssä on säädetty rahapeliyhteisöjen tietojenluovutusvelvollisuus. Rahapeliyhteisöt ovat velvollisia luovuttamaan vuosittaisen toimintasuunnitelmansa ja talousarvionsa seuraavaa vuotta varten sekä tilinpäätösasiakirjansa valtionvarainministeriölle, sisäasiainministeriölle sekä sille ministeriölle, joka käsittelee kyseisen rahapeliyhteisön tuotonjakoasioita⁶. Annetuilla tiedoilla ja selvityksillä valvotaan arpajaisten toimeenpanoa ja tuottojen käyttöä yleisesti. (HE 197/1999 vp, s. 125 – 126.)

Ongelmien seuranta ja tutkimus

Lisäksi rahapeliyhteisöjen on luovutettava sosiaali- ja terveysministeriölle tarpeelliset tiedot rahapeleistä mahdollisesti aiheutuvien ongelmien seuranta ja tutkimusta varten. Arpajaislain 52 §:n mukaan rahapeleistä aiheutuvien ongelmien seuranta ja tutkimus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin. Säännöksellä ei kuitenkaan veloiteta ministeriötä itse seuraamaan pelien toimeenpanosta aiheutuvia ongelmia, vaan ministeriö voi tilata tutkimuksen sopivaksi katsomaltaan tutkimuslaitokselta. (HE 197/1999 vp, s. 125.) Sosiaali- ja terveysministeriö on tammikuussa 2007 antanut rahapeliongelmiin tutkimuksen, ehkäisyn ja hoidon kehittämistehävän Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi Stakesille.⁷ Rahapeliyhteisöjen tulee korvata valtiolle edellä mainitusta velvollisuudesta aiheutuvat kustannukset.

⁶ Tuotonjakoasioita käsittelevät ministeriöt ovat Veikkaus Oy:n osalta opetusministeriö, RAY:n osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja Fintoto Oy:n osalta maa- ja metsätalousministeriö.

⁷ Osana tätä tehtävää Stakes on perustanut Neuvoa-antavat –verkkopalveluun rahapelihaittoihin keskittyvän sisältöalueen, johon on koottu tietoa ja linkkejä rahapelejä koskevista ajankohtaisista asioista ja tapahtumista, keskeisistä laeista, linjauksista sekä julkaisuista. Sivustolla on myös hyötytietoa ja työvälineitä rahapeliongelmaa ehkäisevään ja korjaavaan työhön. www.stakes.fi/pelihaitat.

Rahapelitoiminnan lainmukaisuuden valvonta ja rahapelitoiminnan tilastointi

Arpajaislain 8 luku sisältää säännökset arpajaisten toimeenpanon valvonnasta. Arpajaisten toimeenpanon yleinen lainmukaisuuden valvonta ja arpajaistoiminnan tilastointi on säädetty kuuluvaksi sisäasiainministeriölle. Nykyisessä arpajaislaissa on lähdetty siitä, että arpajaistoiminnan yleinen tilastointi on myös osa arpajaisten valvontaa. Tilastoinnilla saadaan tietoja arpajaistoiminnan kehitymisestä ja arpajaisten toimeenpanon vaikutuksista. (HE 197/1999 vp, s. 112 – 113.) Arpajaislain 53 §:n velvollisuus luovuttaa tietoja koskee myös näiden tilastojen tekemistä varten tarpeellisia rahapeliin toimeenpanoa koskevia tietoja.

Sisäasiainministeriö määrää rahapelitoiminnan valvontaa varten virkavastuunalaisina toimivia pää- ja sivutoimisia virallisia valvoja. Virallisten valvojen tehtäviin kuuluu valvoa, että rahapeliin toimeenpanossa noudatetaan sisäasiainministeriön vahvistamia pelisääntöjä. Viralliset valvojat vahvistavat veikkaus-, vedonlyönti- ja totopeliin osalta pelikierroksittain tulokset ja voittojen määrät. Raha-arpajaisten osalta virallisten valvojen tulee valvoa arpojen sekoittaminen, arvonta sekä vahvistaa arvonnasta tulos. (Arpajaislaki 43 §.) Lisäksi virallisella valvojalla, poliisilla ja sisäasiainministeriön määräämällä tarkastuslaitoksella on oikeus tarkastaa, että raha-automaateissa käytetään hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta. (Arpajaislaki 45 §.)

Arpajaislain ja sen nojalla annetun sisäasiainministeriön asetuksen mukaan rahapeliyhteisöjen tulee korvata valtiolle rahapelitoiminnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset. (Arpajaislaki 46 §.)

3.3.2 Rahapeliyhteisöjen suorittama valvonta

Sisäasiainministeriön lisäksi rahapeliin käytön valvonnasta huolehtivat rahapeliyhteisöt ja niiden asiamiehet tarjotessaan pelejä. Rahapeliyhteisöt harjoittavat toimintaansa pääasiallisesti yhteistyöyrittäjä- ja asiamiesverkoston välityksellä.

RAY:n rahapeliin valvonta

Yhteistyöyrittäjien liiketiloihin sijoitetuilla RAY:n raha-automaattipeleillä on arpajaislaissa säädetty yleinen 15 vuoden ikäraja. Tätä nuoremmat saavat pelata raha-automaattipelejä vain samaan perheeseen kuuluvan täysi-ikäisen seurassa ja tämän suostumuksella. RAY seuraa pelien sääntöjen valvonnan toimivuutta oman valvontayksikön sekä vartiointiliikkeen havainnoin, tutkimuksen ja yleisön ilmoitusten avulla. (www.pelaamisenvolvonta.ray.fi.) Yhteistyöyrittäjien liiketiloihin sijoitettujen rahapeliautomaattien lisäksi RAY:llä on myös omia pelisaleja (Potti ja Täyspotti) ravintoloihin sijoitettuja kasinopelejä ja ravintoloihin sijoitettuja Club RAY pelipaikkoja sekä yksi kansainvälisen tason pelikasino (Grand Casino Helsinki). (www.ray.fi/pelitoiminta/index.php.) Arpajaislaissa on säädetty 18 vuoden ikäraja sisäänpääsulle pelikasinoon. Ravintoloihin sijoitetuissa kasinopeleissä ja RAY:n omissa pelisaleissa on RAY:n asettama 18 vuoden ikäraja. RAY:n oma henkilökunta sekä ravintolapeliin osalta myös ravintolan henkilökunta valvoo näiden pelipaikkojen ikärajoja sekä muuta pelaamista. (Dahlman 2007.)

Veikkauksen ja Fintoton pelien valvonta

Veikkauksen ja Fintoton peleille ei arpajaislaissa ole säädetty ikäraja. Sekä Veikkaus että Fintoto ovat kuitenkin vuonna 2005 ottaneet käyttöön yleisen 15 vuoden ikärajan pelaamiselle. Pelien sähköisissä myyntikanavissa ikäraja 18 vuotta. Veikkauksen asiamiehet sekä Totopeliin myyjät raviradoilla ja totopelipeleinä toimivissa paikoissa valvovat ikärajojen noudattamista.

3.4 Nykyinen arpajaislaki

Arpajaislain kokonaisuudistus lähti liikkeelle 1990-luvun alkupuolella Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen ja Suomen mahdollisen liittymisen Euroopan yhteisöön tullessa ajankohdattaiseksi. Sisäasiainministeriö asetti 29.9.1993 rahapelitoimikunnan, jonka tehtävänä oli selvittää ja määritellä ne erityiset edellytykset, joita Suomen liittyminen kyseisiin yhteisöihin mahdollisesti asettaisi kansalliselle arpajaistoiminnalle. (KM 1995:5, 1.) Suomen aikaisempi voimassa ollut arpajaislaki (L 491/1965) oli vuodelta 1965 ja arpajaisia koskevia lainsäädännöksiä sisältyi myös useisiin asetuksiin ja sitäkin alemmalla tasolla oleviin säännöksiin. (HE 197/1999 vp, s. 7.) Rahapelitoimikunnan tehtävänä oli myös rahapelitoimintaa koskevien säännösten uudistamiseksi ja rahapelipolitiikan luomiseksi määritellä arpajaisiksi katsottavat toiminnot sekä tehdä ehdotus arpajaislainsäädännön soveltamisalaksi. Lisäksi toimikunnan tuli selvittää valvonnan ja eri valvontajärjestelmien tarve arpajaistoimintojen asianmukaisuuden turvaamiseksi. Rahapelitoimikunnan mietintö valmistui 28.2.1995. (KM 1995:5, 1.) Lokakuussa 1996 sisäasiainministeriö asetti hankkeen valmistelemaan arpajaislainsäädännön kokonaisuudistusta. Hankkeen lähtökohtana oli rahapelitoimikunnan mietintö ja siitä saadut lausunnot. Arpajaislakihankkeen myötä hallituksen esitys uudeksi arpajaislaiksi valmistui 28.2.1998.

3.4.1 Hallituksen esityksen tavoitteet

Hallituksen esitykselle (HE 197/1999 vp) arpajaislaiksi ja muiksi siihen liittyviksi laeiksi oli asetettu useita tavoitteita. Ensinnäkin tavoitteena oli arpajaisia koskevan hajanaisen sääntelyn yhtenäistäminen ja säädöshierarkkisen tason tarkistus. Esityksen tavoitteena oli ajanmukaistaa vanhentunut arpajaislainsäädäntö sekä poistaa aiemman arpajaislain sisältämät tulkinnanvaraiset, muun muassa soveltamisalan laajuutta ja arpajaisten sallittuja toimeenpanotapoja koskevat kohdat. Toiseksi lakiehdotuksen tavoitteena oli arpajaisten tuottojen käytön turvaaminen yleishyödylliseen toimintaan sekä sosiaalisiin ja sivistyksellisiin tarkoituksiin. Arpajaisten toimeenpanon osalta tavoitteena oli arpajaisten toimeenpanon salliminen siten, että yhteiskunnalle koi-tuvat hyödyt olisivat mahdollisimman suuret arpajaisista johtuvien sosiaalisten haittojen jäädessä mahdollisimman vähäisiksi. Lisäksi arpajaisten toimeenpanon kattavaa valvontaa koskevilla säännöksillä pyrittiin vähentämään mahdollisuuksia laittomaan pelitoimintaan sekä siihen liittyvää rikollisuutta ja pelien väärinkäyttöä. Valvontasäännösten tehostamisen tavoitteena oli myös varmistaa arpajaisten toimeenpanon yleinen luotettavuus. (HE 197/1999 vp, s. 39.)

Säädöshierarkkisen tason tarkistus ei tuonut merkittäviä asiallisia muutoksia uuteen arpajaislakiin. Hallituksen esityksen peruslinjaus arpajaisten toimeenpanosta vahvisti aiemman, vuoden 1965 arpajaislain (L 491/1965) periaatteen, jonka mukaan rahapelit ovat Suomessa pääsääntöisesti kiellettyjä. Aiemman arpajaislain ja arpajaisia koskevien eri asetusten pääperiaatteet ovat nyttemmin löydettävissä uudesta arpajaislaista. Tulojen hankkiminen ihmisten pelihaluja hyväksikäyttäen on sallittua vain rajoitetussa määrin ja ainoastaan varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyttä varten tai muun aatteellisen toiminnan tukemiseen.

Arpajaislakia säädettäessä periaatteena oli säädösten välineneutraali kirjoitustapa, jonka mukaan laki koskee kaikenlaisia vastikkeellisia arpajaisia niiden toimeenpanotavasta riippumatta. Välineneutraalilla kirjoitustavalla pyrittiin varmistamaan säännösten soveltuminen lähtökohdattaisesti myös sellaisiin arpajaisten toimeenpanotapoihin, jotka tulevat mahdollisesti sovellettaviksi tekniikan kehityksen myötä vasta tulevaisuudessa. (HE 211/2001 vp, s. 2.)

3.4.2 Arpajaislain uudistamishanke 2007

Eduskuntavaalien 2007 jälkeen muodostettu hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut toimiin rahapelaamiseen liittyvien sosiaalisten ongelmien rajoittamiseksi, rikollisuuden torjumiseksi sekä yksinoikeuden säilyttämiseksi muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä. Lisäksi hallitus pyrkii toimillaan takaamaan viranomaisten riittävät voimavarat laittomaan pelitarjontaan puuttumiseksi. (Hallitusohjelma 2007, 21, 31.)

Sisäasiainministeriössä on keväällä 2007 käynnistynyt arpajaislain ja rikoslain muuttamista koskeva valmistelutyö. Valmistelu toteutetaan kaksivaiheisesti niin, että ensimmäisessä vaiheessa on valmisteltu valtioneuvoston asettaman Rahapelifoorumin kansallista rahapelipolitiikkaa koskevissa linjauksissa (Sisäasiainministeriön julkaisuja 28/2006) ehdotetut muutokset. Toisessa vaiheessa asetettaneen laajapohjainen valmistelu arvioimaan tarvetta rahapelisääntelyn muuhun kehittämiseen mm. EY-oikeudellisen ja pelien jakeluteknisen kehityksen vuoksi. (Lausuntopyyntö SM044:00/2007.) Ensimmäisen vaiheen arpajaislain muuttamista koskevan esitysluonnoksen mukaan lainmuutoksen tavoitteena on tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen ehkäisemistä ja lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapeli- ja muuhun arpajaistoimintaan. Rikoslain osalta esitysluonnoksen tavoitteena on säätää rahapeliteoiminnan yhteydessä tehdylle arpajaisrikokselle oma, ankarammin rangaistava tekemuoto. (Sisäasiainministeriön julkaisuja 38/2007, 15.)

Arpajaislain ja rikoslain muuttamista koskeva hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella keväällä 2007 ja arvioitu ajankohta hallituksen esityksen antamiselle on syysistunto-kausi 2007. Ehdotettujen lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.⁸ (Sisäasiainministeriön julkaisuja 38/2007, 15.)

⁸ Arpajaislain ja rikoslain uudistushankkeen etenemistä ja voimaantuloa voi seurata esimerkiksi Suomen eduskunnan sivuilta www.eduskunta.fi.

4 RAHAPELIT AHVENANMAAN MAAKUNNASSA

Kansallisia rahapelejä koskevat säännökset kattavat yleensä kaiken rahapelitoiminnan valtion alueella. Suomen kohdalla tilanne on hieman erilainen johtuen Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta. Rahapelejä koskevat eri säännökset sen mukaan tarjotaanko rahapelejä Manner-Suomessa vai Ahvenanmaan maakunnassa.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa (L 1144/1991) määritellään yhtäältä maakunnan ja toisaalta valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat. Valtakunnan ja maakunnan lainsäädäntötoimivallat ovat toisensa poissulkevat siten, että tietty asiakokonaisuus tai tietty asia kuuluu joko valtakunnan tai maakunnan toimivaltaan. Päällekkäistä toimivaltaa yhden ja saman asian osalta valtakunnalla ja maakunnalla ei ole. (KKO:n lausunto nro 1625, s. 4.)

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan arpajaislainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Suomen eduskunnalla ei siten ole toimivaltaa säätää rahapelitoiminnasta Ahvenanmaan maakunnan alueella. Rahapelitoiminta on Ahvenanmaan maakunnassa järjestetty sisällöllisesti Suomen arpajaislain kaltaisella säädöksellä⁹, ja sen mukaan kaikki rahapelitoiminnot on annettu yksinoikeudella vuonna 1966 perustetun Ålands Penningautomatföreningin (PAF) hoidettaviksi.

PAF on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka tavoitteena on pelitoimintaa tarjoamalla kerätä varoja yleishyödylliseen toimintaan Ahvenanmaalla. PAF:n toiminnasta saadut tuotot otetaan maakunnan budjettiin, ja ne käytetään yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen ja edistämiseen Ahvenanmaalla. (Landskapslag om lotterier 10/66, 3 §). PAF harjoittaa pelitoimintaa Ahvenanmaalla, Ahvenanmaan ja Suomen lipun alla purjehtivilla aluksilla sekä internetissä ja matkapuhelinten välityksellä. Lisäksi emoyhtiö PAF:in konsernirakenteeseen kuuluu muutamia tytäryhtiöitä, joiden kautta pelitoimintaa harjoitetaan muun muassa Itämerellä, muiden kuin Ahvenanmaan ja Suomen lipun alla purjehtivilla laivoilla, sekä internetissä virolaisen ja ruotsalaisen internetyhtiön kautta. (secure.paf.fi.)

Veikkauksen toiminta Ahvenanmaalla

Vaikka rahapelitoiminnot Ahvenanmaalla onkin annettu yksinoikeudella PAF:n hoidettaviksi, on Veikkaus Oy (silloinen Oy Tippaustoimisto AB) toiminut Ahvenanmaalla jo vuodesta 1950. Ensimmäinen Veikkaukselle myönnetty toimilupa on vuodelta 2005. Tätä ennen Ahvenanmaan maakuntahallitus ei vaatinut lupaa alueellaan toimimiseen. Toimilupaehtojen mukaan pelit tulee tarjota ruotsin kielellä ja pelitoiminnassa käytetään niitä pelisääntöjä, joita Veikkaus on käyttänyt toiminnassaan Ahvenanmaalla tähänkin asti. Selvitys Ahvenanmaan pelituotoista tulee jättää maakuntahallitukselle. Ahvenanmaa saa itsehallintolain 45 – 47 §:n nojalla osansa myös Veikkauksen valtiolle tilittämistä tuotoista ja arpajaisveroista. (Lehto, 2006.)

⁹ Landskapslag om lotterier (1966:10).

5 RAHAPELIT JA EUROOPAN UNIONI

Euroopan yhteisön ja nykyisen Euroopan unionin toimivalta perustuu jäsenvaltioiden Euroopan yhteisön toimielimille yksityiskohtaisesti luovuttamaan valtaan antaa lakeja ja tehdä jäsenvaltioita sitovia päätöksiä. Toimivaltaa ei ole luovutettu yleisesti, vaan joiltakin osin. Euroopan yhteisön toimivalta perustuu perustamissopimukseen, niihin tehtyihin muutoksiin ja lisäyksiin, ja unioni saa käyttää ylikansallista toimivaltaansa vain näissä sopimuksissa määritellyillä toimialoilla. Näin ollen jäsenvaltiot ovat säilyttäneet toimivaltansa niiltä osin kuin sitä ei ole luovutettu yhteisölle. (Laurila 1994, 36 – 37.)

Euroopan unionin piirissä ei tällä hetkellä ole rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä eikä perustamissopimuksissa tai niiden myöhemmissä muutoksissa rahapelitoimintaa ole erikseen mainittu. Myöskään jäsenvaltioita sitovia rahapelitoimintaa koskevia direktiivejä ei nimenomaisen toimivallan puuttuessa ole annettu. Rahapelilainsäädännön harmonisointia selvitettiin vuonna 1992, mutta hanke kariutui pitkälti jäsenvaltioiden tiukkaan ja yksimieliseen vastustukseen. Rahapelitoiminnan sääntely onkin kaikissa EU:n jäsenvaltioissa toteutettu kansallisesti ja edellyttää lähtökohtaisesti jäsenvaltion viranomaisen myöntämää lupaa, mikäli se ei ole kokonaan kiellettyä. Lupajärjestely johtaa usein rahapelimonopoliin syntyäkseen tai ainakin kilpailun vähentymiseen kussakin jäsenvaltiossa toimivien rahapeliyhtiöiden kesken. (KM 1995:5, 43 – 45.)

5.1 EY-tuomioistuimen toimivalta rahapelitapauksissa

Nimenomaisen toimivallan puuttumisesta huolimatta EY-tuomioistuin on katsonut, että Euroopan yhteisö, ja nykyisin unioni, voi vaikuttaa nimenomaisen toimivallan ulkopuolisilla aloilla sellaisen yleisen lainsäädäntönsä perusteella, joka koskee kaikkia yhteiskunnan aloja. EY-tuomioistuin on useissa ratkaisuissaan (muun muassa Walrave & Koch C-36/74 ja Bosman C-415/93) todennut taloudellisen toiminnan kuuluvan yhteisön oikeuden piiriin silloinkin, kun nimenomainen toimivalta alalla puuttuu. Esimerkiksi niin sanottuja neljää perusvapautta eli tavaroiden, palvelujen, työntekijöiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta sekä kilpailunrajoituksia koskevat säännökset koskevat myös nimenomaisen toimivallan ulkopuolisia aloja.

EY-tuomioistuimen mukaan perustamissopimuksen mukaisena taloudellisena toimintana on pidettävä tavaroiden ja vastiketta vastaan suoritettavien palvelujen tarjoamista sekä maahan tuontia.¹⁰ Rahapelitoiminta täyttää EY-tuomioistuimen mukaan taloudellisen toiminnan kriteerit ja yhteisöoikeudelliset säännökset tulevat sovellettaviksi rahapelitoimintaan ilman nimenomaista toimivaltaa. EY-tuomioistuin on katsonut olevansa toimivaltainen antamaan ratkaisuja sekä tulkintoja yhteisöoikeuden sovellettavuudesta rahapelimarkkinoilla.

Jäljempänä jaksossa 7.2. esitellään lyhyesti EY-tuomioistuimen antamat merkittävimmät ennakkoratkaisut rahapelitapauksissa.

5.2 Komission tehtävät ja rooli rahapelejä koskevilla asioilla

Unionin keskeinen toimija on komissio, joka valmistelee ja panee täytäntöön neuvoston ja parlamentin säädökset ja päätökset sekä valvoo niiden noudattamista. Komissio edustaa ja puolustaa koko EU:n etuja riippumattomasti jäsenvaltioiden hallituksista. Komissiossa on yksi ko-

¹⁰ Mm. Dona (C13-76, tuomion kohdat 10 ja 12) sekä Staymann (C196/87, tuomion kohta 10).

missaari kustakin jäsenvaltiosta. Komissaarien toimikausi on viisi vuotta, ja se on mahdollista uusia. Komissaarit valitaan yleisen pätevyytensä perusteella, heidän tulee olla riippumattomia kansallisista intresseistä eivätkä he saa olla jäsenvaltioiden hallitusten edustajia. Komissio ajaa Euroopan unionin yleistä etua täysin itsenäisesti eikä se voi ottaa vastaan ohjeita yhdenkään jäsenvaltion hallitukselta. Komissio on poliittisessa vastuussa Euroopan parlamentille. (Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, 132 – 140 sekä www.europa.eu/institutions/inst/comm/index_fi.htm.)

Komission tehtävänä on muun muassa valvoa, että jäsenvaltiot täyttävät niille EU:n lainsäädännön mukaan kuuluvat velvoitteet. Epäillessään jäsenvaltion laiminlyövän velvoitteitaan komissio voi käynnistää valvontamenettelyn, joka viime kädessä saattaa johtaa kanteen nostamiseen EY-tuomioistuimessa. Valvontamenettelyn alkuvaiheessa pyritään kirjallisella selvittelyllä ratkaisemaan, onko komission epäily velvoitteiden rikkomisesta aiheellinen. Mikäli epäilty oikeudellista rikkomusta ei saada selvitettyä, voi komissio nostaa kanteen jäsenvaltiota vastaan. Jos EY-tuomioistuin katsoo jäsenvaltion rikkoneen velvoitteitaan, on jäsenvaltiolla velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tuomion täytäntöön panemiseksi. (Joutsamo ym. 2000, 132 – 138, 233 – 240.)

Jäljempänä jaksossa 8 käsitellään komission Suomea ja kuutta muuta jäsenvaltiota vastaan käynnistämästä valvontamenettelystä (asia 2004/4062). Menettelyn perusteella Suomi on saanut komissiolta perustellun lausunnon.

5.3 Rahapelitapausten kannetyypit

EY-tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että EU:n lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukaisella tavalla. EY-tuomioistuin varmistaa myös, että EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot suorittavat niille säädetyt tehtävät. EY-tuomioistuimella ei ole yleistä toimivaltaa, vaan se toimii perustamissopimuksen nojalla saamansa toimivallan rajoissa. EY-tuomioistuin voi ratkaista riitoja, joiden asianosaisina ovat EU:n toimielimet, jäsenvaltiot, yritykset ja yksityiset henkilöt. (Joutsamo ym. 2000, 172 – 173 sekä www.europa.eu/institutions/inst/justice/indexfi.htm.)

Yleisimmät rahapelijärjestelmiä koskevissa tapauksissa käytetyt kannetyypit ovat:

- ennakkoratkaisupyynnöt
- jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat kanteet

5.3.1 EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisut

EU:n lainsäädännön yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi EY-tuomioistuimella on toimivalta antaa kansallisen tuomioistuimen pyynnöstä ennakkoratkaisu käsiteltävässä tapauksessa merkityksellisen EU:n säädöksen *tulkinnasta* tai *pätevyydestä*. Kansallisilla tuomioistuimilla, joiden päätöksiin ei voi hakea muutosta kyseisessä asiassa (yleensä korkeamman asteen tuomioistuimet), on *velvollisuus*¹¹ hakea ennakkoratkaisua ollessaan epävarma yhteisön oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä. Muille kansallisille (yleensä alemman asteen) tuomioistuimille ennakkoratkaisupyynnö on ainoastaan käytettävissä oleva *oikeus*. Ennakkoratkaisussa EY-tuomioistuin ratkaisee sitovasti kyseisessä asiassa EU:n säädöksen tulkintaa ja pä-

¹¹ Velvollisuus ei ole ehdoton, sillä tietyin edellytyksin viimeisenkin oikeusasteen tuomioistuimet voivat jättää ennakkoratkaisupyynnön tekemättä (Joutsamo ym. 2000, 274 – 275, 871 – 872).

tevyyttä koskevat kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset. EY-tuomioistuin ei ennakoratkaisussa ota kantaa tapauksen asiakysymyksiin eikä kansallisen lainsäädännön tulkintaan. EY-tuomioistuin ei myöskään sovelle yhteisön oikeutta vaan vain tulkitsee sitä. Kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi jää asiakysymysten lopullinen ratkaiseminen sekä EU:n säädösten soveltaminen EY-tuomioistuimen tulkinnan valossa. (Joutsamo ym. 2000, 172 – 173, 233 – 240, 273 – 275.)

5.3.2 Komission valvontamenettely

Komission yhtenä päätehtävänä on huolehtia siitä, että perustamissopimusten määräyksiä ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan ja sovelletaan asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Havaitessaan, että jäsenvaltio ei sovelle jotakin EU:n säädöstä, komissio ryhtyy valvontamenettelytoimiin tilanteen korjaamiseksi. Rikkomisesta johtuvassa menettelyssä komissio lähettää jäsenvaltion hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa selvitetään, mitä EU:n lainsäädäntöä ja miksi komissio katsoo kyseisen valtion rikkovan. Kirjeessä vahvistetaan myös määräaika, jonka kuluessa maan on lähetettävä komissiolle yksityiskohtainen vastaus. Mikäli jäsenvaltion vastaus ei vakuuta komissiota epäilyn perusteettomuudesta, antaa komissio jäsenvaltiolle perustellun lausunnon. (Joutsamo ym. 2000, 132 – 140, www.europa.eu/institutions/inst/comm/index_fi.htm.)

Jos asia ei kirjallisen selvittelyn tuloksena ratkea, on komission annettava asia EY-tuomioistuimen käsiteltäväksi. EY-tuomioistuin tutkii väitteet ja antaa tuomionsa, joka sitoo niin jäsenvaltioita kuin EU:n toimielimiäkin. Jos jäsenvaltion todetaan laiminlyöneen veloitteensa, on jäsenvaltion korjattava tilanne viipymättä. Jos jäsenvaltio ei noudata EY-tuomioistuimen tuomiota, voi tuomioistuin määrätä kyseiselle valtiolle sakon. (www.europa.eu/institutions/inst/comm/index_fi.htm.)

Jäljempänä jaksossa 8 käsitellään komission Suomea ja 6 muuta jäsenvaltiota vastaan käynnistämästä valvontamenettelystä (asia 2004/4062). Menettelyn perusteella Suomi on saanut komissiolta perustellun lausunnon.

6 RAHAPELEISTÄ ERÄISSÄ MAISSA

6.1 Ruotsi

Rahapeliin järjestäminen Ruotsissa on säänneltyä ja luvanvaraista. Rahapeliin järjestäminen ilman lupaa sekä ulkomaisiin rahapeleihin osallistumisen edistäminen on kiellettyä. Rahapeliin sääntely on katsottu tarpeelliseksi, koska pelit voivat aiheuttaa ongelmia sekä yksilöille että yhteiskunnalle. Ruotsin rahapelimarkkinoita säännellään kahdella lailla, jotka ovat lotterilagen 1994:1000 (arpajaislaki) Ruotsissa ja kasinolagen 1999:355 (kasinolaki). (www.lotteriinspektionen.se.)

Ruotsin arpajaislaki on yleislaki, joka säätelee yleisesti rahapeliä toimintaa Ruotsissa. Arpajaislaki perustuu periaatteelle, jonka mukaan rahapeliin järjestäminen Ruotsissa on luvanvaraista ja että valtio myöntää luvat toimijoille, joita harjoitetaan yleisesti katsoen hyväksyttävällä tavalla ja ilmoitettujen ohjeiden, ehtojen ja päätösten mukaan. Arpajaislain tavoitteena on suojella yhteiskuntaa muun muassa rahapeleihin liittyvältä rikollisuudelta ja suojella kansalaisia rahapeleistä johtuvilta taloudellisilta ja sosiaalisilta ongelmilta. (www.lotteriinspektionen.se.)

Kasinot on Ruotsissa jaettu kahteen ryhmään; kansainvälisten pelisääntöjen mukaan toimiviin kasinoihin ja ravintolakasinoihin. Kasinolaki sääntelee kansainvälisten pelisääntöjen mukaan toimivia kasinoita, kun taas ravintolakasinoita kuuluvat arpajaislain alaisuuteen. Kasinolain mukaan lupa kasinopeliin harjoittamiseen voidaan antaa vain yhtiölle, joka on kokonaisuudessaan joko suoraan tai epäsuorasti valtion omistama. Kasinolain mukaan Ruotsissa voi olla korkeintaan kuusi kasinoa. Tällä hetkellä Ruotsissa on neljä kasinoa¹². (www.lotteriinspektionen.se.)

Rahapelejä Ruotsissa tarjoavat AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp (ATG) sekä yleishyödylliset yhdistykset. Svenska Spel on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jolla on lupa raha-automaattien pelattavana pitämiseen, arpajaisien järjestämiseen sekä vedonlyönnin järjestämiseen urheilukilpailuissa. ATG:n omistavat hevosurheiluorganisaatiot Svenska Travsportens Centralförbund ja Svensk Galopp. ATG harjoittaa vedonlyöntiä hevoskilpailuissa. Yleishyödylliset yhteisöt harjoittavat arpajaisia ja bingopelejä. Vuodesta 2002 lähtien ruotsalaiset rahapeliin tarjoajat ovat voineet hyödyntää uutta teknologiaa, kuten internetiä, peliensä myyntiin ja jakeeluun. (www.lotteriinspektionen.se, www.atg.se, www.svenskaspel.se.)

Rahapelilupia voidaan Ruotsissa myöntää usealla tasolla. Pelin laadusta ja laajuudesta riippuen luvan myöntäjinä voivat olla kunnat, lääninhallitukset, Lotteriinspektionen ja Ruotsin hallitus. Lotteriinspektionen on rahapeliin valvontaviranomainen Ruotsissa. Viranomaisen tehtäviin kuuluu muun muassa valvoa tehokkaasti Ruotsin rahapelimarkkinoita. Lotteriinspektionen tehtäviin kuuluu myös seurata rahapelimarkkinoiden kehitystä niin Ruotsissa kuin ulkomaillekin ja tiedottaa kehityksestä hallitukselle. (www.lotteriinspektionen.se.)

6.2 Norja

Norjassa on perinteisesti ollut pidättyvä asenne rahapelejä kohtaan. Lähtökohtaisesti rahapelit ovat kiellettyjä. Kiellosta on säädetty poikkeuksia laeilla. Norjan pelipolitiikka perustuu periaatteelle, jonka mukaan rahapelit voidaan sallia vain, jos pelien tuotot käytetään ”hyviin tarkoituksiin” ja yksityinen voitontavoittelu on kiellettyä. Rahapeliin ja arpajaisien järjestäminen

¹² Kasinoiden sijaintipaikkakunnat ovat Tukholma, Malmö, Göteborg ja Sundsvall.

Norjassa on sallittua valtion omistamille ja valvomille yhtiöille sekä sellaisille organisaatioille ja yhdistyksille, joilla on humanitaariset ja yhteiskunnallisesti hyödylliset tarkoitukset. (SOU 2006/11, 189.)

Norjan rahapelimarkkinoita säätelee kolme lakia; lov om lotterier (arpajaislaki), lov om pengespill (rahapelilaki) sekä lov om veddemål ved totalisator (vedonlyönti- ja totolaki). Lisäksi on useita asetuksen taseisia säädöksiä. Arpajaislaki on yleislaki, joka säätelee yleisesti raha-peli- ja arpajaismarkkinoita. Rahapeli- sekä vedonlyönti- ja totolaki puolestaan ovat erityislakeja, jotka säätelevät Norjassa rahapelejä tarjoavien yhtiöiden (Norsk Tipping AS ja Norsk Rikstoto) toimintaa. Kulttuuri- ja kirkkoministeriöllä on päävastuu rahapelejä ja arpajaisia koskevasta lainsäädännöstä. Maatalousministeriö puolestaan vastaa totalisaattoripelilainsäädännöstä. Arpajaisten valvonnasta vastaava viranomais on Lotteri- og stiftelsetilsynet. (SOU 2006/11, 189 – 190.)

Norsk Tipping AS on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Norsk Tipping AS:llä on yksinoikeus urheilutapahtumiin ja muihin kilpailuihin (pois lukien hevoskilpailut) liittyvien vedonlyöntien sekä lotto- ja muiden kulttuuri- ja kirkkoministeriön päättämien rahapelien järjestämiseen. Tammikuusta 2006¹³ alkaen Norsk Tipping AS:llä on yksinoikeus myös raha-automaattien pelattavana pitämiseen. Aiemmin tämä oikeus kuului humanitaarisen ja yhteiskunnallisesti hyödyllisen tarkoituksen omaaville yhdistyksille ja organisaatioille. Norsk Tipping AS:n tuotto jaetaan puoliksi urheilun ja kulttuurin kesken. Yhtiö ei ole verovelvollinen. (www.norsktipping.no, SOU 2006/11, 190.)

Norsk Rikstoto on itsenäinen elinkeinoa harjoitettava säätiö, jonka omistaa Det Norske Travelskap ja Norsk Jockeyklub. Norsk Rikstotolla on sille myönnetyn toimiluvan perusteella yksinoikeus totopelien järjestämiseen Norjassa. Norsk Rikstoto ei ole verovelvollinen, mutta sillä on velvollisuus maksaa valtiolle 3,5 % liikevaihdostaan totomaksuna. Totopelien tuotto käytetään hevosurheilun ja hevosjalostuksen hyväksi. (SOU 2006/11, 190.)

Vastuu peliriippuvuuden ehkäisystä on kulttuuri- ja kirkkoministeriöllä. Vuosittain 0,5 % Norsk Tipping AS:n tuotoista käytetään peliriippuvuuden ehkäisyyn. (SOU 2006/11, 191.)

6.3 Tanska

Rahapelien, arpajaisten ja totopelien järjestäminen Tanskassa on luvanvaraista. Luvan myöntää veroministeriö. Oikeus pelien järjestämiseen on pidätetty pääasiassa valtion hallitsemalle Danske Spil – peliyhtiölle (aikaisemmin Dansk Tipstjeneste A/S) sekä yleishyödyllisille yhdistyksille. Rahapelien järjestämistä ja rahapelimarkkinoita valvoo ja kontrolloi tätä tarkoitusta varten perustettu peliviranomainen, Spillemyndigheden. (SOU 2006/11, 187 – 189.)

Tanskan valtio omistaa 80 % Danske Spil – konsernin osakkeista, Danmarks Idræts-forbund ja Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger omistavat kumpikin 10 % peliyhtiön osakkeista. Danske Spil –konserniin kuuluvat emoyhtiö Danske Spil A/S sekä tytäryhtiö Dansk Automatspil A/S. Danske Spil A/S yhtiön peleihin kuuluu mm. erilaisia lotto-, jokeri-, bingo- ja keno-pelejä, urheilupelejä sekä raaputusarpapelejä. Myös hevos- ja koiravedonlyöntipelit kuuluvat Danske Spilen pelitarjontaan. Raha-automaattipelien tarjonta Tanskassa on järjestetty vapaan kilpailun periaatteella. Dansk Automatspil A/S:n markkinaosuus on noin 16 %. Dansk Automatspil A/S yhtiö tarjoaa automaattipelejä PitStop-pelikaahvilloissa sekä niiden erityisillä Pitten-automaattipelialuilla. PitStop-pelikaahvilloissa voi pelata kaikkia Danske Spilen sekä DanToton tarjoamia pelejä. (www.danskespil.dk.)

Vuoden 2003 lov om visse spil, lotterier og væddemål (veikkauslaki) on merkittävin Tanskan pelimarkkinoita säätelevä laki. Danske Spil – peliyhtiö ei maksa veroa peleistään mutta veik-

13 Katso asiaa koskeva EFTA-tuomioistuinratkaisu E-1/06, jaksossa 7.3.1.

kauslain mukaan yhtiö maksaa valtiolle lupamaksun jokaisesta pelimuodosta. Rahapeliin tuotto menee lyhentämättömänä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Tuotto jaetaan urheilun, hevosurheilun, tutkimuksen, sosiaalisten tarkoitusten, ulkoilun, kulttuurin ja nuorisotyön kesken arpajaislaissa tarkemmin säädetyllä tavalla. (SOU 2006/11, 187 – 189.)

Lov om klasselotterier (arpajaislaki) säätelee arpajaisia ja arpajaisia järjestävää Klasselotteriet – peliyhtiötä. Klasselotteriet – peliyhtiö on Tanskan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka tuotto menee suoraan valtiolle. Tuotolle ei ole säädetty erityistä käyttötarkoitusta. (SOU 2006/11, 187 – 189.)

Tanskan veikkauslain mukaan rahapeliin, arpajaisten ja vedonlyöntipeliin tarjoaminen Tanskassa ilman vaadittua lupaa on kiellettyä. Internetin välityksellä tarjotut pelit katsotaan tarjotuksi Tanskassa, jos pelien voidaan arvioida olevan suunnattu Tanskan markkinoille esimerkiksi markkinointitoimenpiteiden, kielen tai pelivalikoiman perusteella. Samoin kiellettyä on edellä mainittujen pelien välittäminen Tanskaan. Välittämällä tarkoitetaan kaikenlaista toimintaa, jonka tarkoituksena on luoda pelimahdollisuuksia tai edistää osallistumista luvattomiin peleihin. Kiellettyä on muun muassa työskentely luvattomasti pelejä järjestävässä yhtiössä sekä luvattomien raha-, arpajais- ja vedonlyöntipeliin markkinointi. (SOU 2006/11, 187 – 189.)

Toimet pelaamisesta aiheutuvia ongelmia vastaan rahoitetaan Tanskassa siten, että 1 prosentti peliautomaattien bruttotuotoista maksetaan valtiolle. Kaksi kolmasosaa tästä summasta käytetään peliriippuvuuden hoitoon ja yksi kolmasosa käytetään peliriippuvuuteen liittyvään tutkimukseen. (SOU 2006/11, 187 – 189.)

6.4 Iso-Britannia

Rahapelimarkkinat Iso-Britanniassa eroavat useimmista muista Euroopan maista siinä, että Iso-Britanniassa yksityiset yritykset saavat järjestää veikkaus- ja vedonlyöntipelejä. Myöskään rahapeli-toiminnan tuotosta tiettyyn (yleishyödylliseen) tarkoitukseen ei muiden maiden tapaan ole säädetty. Arpajaisten tuotot puolestaan menevät hyväntekeväisyyteen ja yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Veikkaus- ja vedonlyöntitoiminnalla on Iso-Britanniassa pitkät perinteet, ja toiminta onkin määritelty arpajaistoiminnan sijasta elinkeinotoiminnaksi. Kuten muissakin Euroopan maissa, veikkaus- ja vedonlyöntipeliin järjestäminen edellyttää kuitenkin valtion myöntämää lupaa, ja valtio myös valvoo ja verottaa pelinjärjestäjiä. (SOU 2006/11, 198.)

Iso-Britannian rahapelialan uudistus on loppusuoralla¹⁴. Huhtikuussa 2005 hyväksytyin the Gambling Actin (rahapelilaki) on tarkoitus tulla kokonaisuudessaan voimaan syyskuussa 2007. Laki säätelee vedonlyöntiä, bingopelejä, kasinoiden peliautomaatteja sekä etäpelaamista, lähinnä internetpelaamista. (SOU 2006/11, 199.)

Lain päätavoitteina on:

- suojella lapsia ja muita erityisen haavoittuvia henkilöitä rahapeliin haittavaikutuksilta
- taata avoimet ja reilut rahapelimarkkinat
- ehkäistä rahapelirikollisuutta

The Gambling Actin myötä Iso-Britanniaan perustettiin uusi hallituksesta riippumaton yhtenäinen lupa- ja valvontaviranomainen, the Gambling Commission. The Gambling Commissionin tehtäviin kuuluu rahapeliin, vedonlyöntien ja tiettyjen arpajaisten sekä ”etäpelaamisen” (remote gambling) sääntely. (SOU 2006/11, 199.) Termi ”remote gambling” on laissa määritelty peliksi, johon pelaaja osallistuu käyttämällä hyväkseen yhteydenpitovälineitä, kuten esimerkiksi inter-

¹⁴ Tilanne elokuussa 2007.

netiä, puhelinta, televisiota, radiota tai muuta elektronista tai muuta teknologiaa, joka mahdollistaa yhteydenpidon.

The Gambling Actin mukaan rahapelien järjestäminen ilman laissa edellytettyä lupaa tai lisenssiä on edelleen kiellettyä. Uusi laki sisältää myös säännökset sähköisiä pelikanavia hyödyntäen tapahtuvaa pelaamista silmällä pitäen. Etäpelaamista koskevan lisenssijärjestelmän luomisella on pyritty käsittelemään myös sellaisia kehityksen mukanaan tuomia tulevaisuuden pelimuotoja ja mahdollisuuksia, joita ei tällä hetkellä pystytä ennakoimaan. Lisenssin saaminen interaktiivisten etäpelien toimeenpanemiseksi edellyttää, että ainakin joku pelin teknisen toteutuksen osa (palvelin, tietokanta tms.) todella sijaitsee Iso-Britanniassa. (SOU 2006/11, 199 – 200.)

Muussa EU-maassa ja EFTA-maan alueella asianomaisin luvan ja valvontasäännösten turvin rahapelejä järjestäville toimijoille sallitaan the Gambling Actin myötä pelipalveluidensa markkinointi myös Iso-Britanniassa. (SOU 2006/11, 200.)

The National Lottery on 1993 perustettu riippumaton organisaatio, jonka tehtävänä on kerätä arpajais toiminnalla varoja hyväntekeväisyyteen. The National Lotteryyn pelivalikoimaan kuuluvat arpajaiset, raaputusarvat ja lottopeli. The National Lottery jää uuden voimaantulevan the Gambling Actin sääntelyalueen ulkopuolelle. The National Lotteryyn toimintaa pyörittää 7-vuotisen lisenssin perusteella tarjouskilpailun voittanut toimija, jonka tehtävänä on mahdollisimman tehokkaalla sekä vastuullisella tavalla tuottaa mahdollisimman paljon varoja hyväntekeväisyyteen. Toimija itse saa voittona n. 0,5 % ylijäämästä. Organisaation tuotot hyväntekeväisyyteen siirretään the National Lottery Distribution Fund -rahastoon, jota hallinnoi Department of Culture, Media and Sport (kulttuuri-, media ja urheiluministeriö). (SOU 2006/11, 201 – 202.)

Rahapelihaittoja tutkimaan ja niitä ehkäisemään on vuonna 2002 perustettu riippumaton the Responsibility in Gambling Trust (RIGT). Toiminta rahoitetaan peliteollisuuden maksamin vapaaehtoisin raha-avustuksin. (SOU 2006/11, 202.)

6.5 Uusi-Seelanti

Uuden-Seelannin rahapelejä koskevan sääntelyn – lainsäädännön ja rahapelien lupaehtojen – keskeisenä tarkoituksena on turvata se, että yhteisö hyötyy rahapelien tuotoista, ja että rahapeleistä mahdollisesti aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Tärkein rahapelaamista sääntelevä laki Uudessa-Seelannissa on Gambling Act 2003 (rahapelilaki). Lain tavoitteina on mm.

- kontrolloida rahapelaamisen kasvua
- vähentää ja ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ja ongelmapelaamista
- sallia osa rahapeleistä ja kieltää loput
- edistää vastuullista rahapelaamista
- varmistaa pelien oikeudenmukaisuus ja rehellisyys
- rajoittaa mahdollisuuksia rahapeleihin liittyvien rikosten ja petosten tekemiseen
- varmistaa rahapelituottojen käyttö yhteiseen hyvään
- edistää yhteisön osallistumista rahapelaamista koskeviin päätöksiin

Gambling Act 2003 -lain mukaan rahapelit ovat Uudessa-Seelannissa kiellettyjä ja laittomia tiettyjä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Sallittuja rahapelejä ovat rahapelilain tai sen nojalla annettujen säädösten mukaisesti järjestetyt rahapelit. Sallitut rahapelit on rahapelilaissa jaettu kluuteen luokkaan. Pelien jaottelu perustuu lähinnä palkintojen suuruudelle. Luokissa 1-4 peleille on asetettu erisuuruiset rajat pelien enimmäispalkintosummien ja liikevaihdon suhteen sekä eri edellytyksiä sille, kuka kunkin luokan pelejä toimeenpanna ja sille, vaaditaanko toiminnalle lupa. Näiden

lisäksi on omat luokkansa pelikasinotoiminnalle¹⁵ sekä arpajaiskomission (the Lotteries Commission) toimeenpanemille arpajaisille¹⁶. Luokkien 1-3 pelejä ovat mm. housie (bingo), erilaiset arvaus- ja arvontapelit, palkintopelit, joissa osallistujan tiedoilla ja taidoilla on onnen lisäksi merkitystä sekä muut onnenpelit. Pelin luokka ja luvantarve määräytyy pääasiallisesti toimeenpannun rahapelin palkintosummien perusteella. Luokan 4 pelit ovat pelikasinoiden ulkopuolella, pubeissa ja ei-kauhallisilla klubeilla olevia korkean riskin rahapeleiksi Uudessa-Seelannissa luokiteltuja raha-automaattipelejä. Rahapeleistä saatavat tuotot käytetään muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta pääasiallisesti hyväntekeväisyyteen ja yleishyödyllisiin tarkoituksiin. (Gambling Act 2003, 26, 30–50.)

Rahapelit, jotka eivät täytä edellä mainittujen luokkien vaatimuksia ovat kiellettyjä rahapelejä. Tosin Gambling Act 2003 sallii vielä yksityisesti järjestetyt rahapelit¹⁷, myyninedistämistarkoituksessa järjestetyt arpajaiset sekä Racing Act 2003 –lain nojalla sallitut veikkaus- ja vedonlyöntipelit (ravi-, laukka- ja vinttikoirakilpailut sekä muu vedonlyönti urheilutapahtumista). (Gambling Act 2003, 26.)

Sen lisäksi, että rahapelit on yleissäännöksellä kiellettyjä ja laittomia, on Gambling Act 2003 –laissa erikseen vielä säädetty peleistä, joita ei voida sallia kyseisen lain perusteella. Näitä erikseen kiellettyjä rahapelitoimintoja ovat vedonlyöntien välitystoiminta sekä interaktiivinen etäpelaaminen (remote interactive gambling). Interaktiivisessa etäpelaamisessa pelaaja osallistuu peliin matkan päästä viestintävälineitä, kuten tietokonetta, puhelinta, radiota tai muita vastaavia laitteita, hyväksikäyttäen. (Gambling Act 2003, 22, 36.)

Ikäraja rahapelien pelaamiselle Uudessa-Seelannissa on 18 vuotta muiden kuin pelikasinoinsta tapahtuvan pelaamisen osalta. Pelikasinopelien osalta ikäraja on 20 vuotta. Rahapelitoiminnasta saadut tuotot menevät pääasiassa erilaisten, laissa säädetty ehdot täyttävien, yleishyödyllisten toimintojen tukemiseen tai hyväntekeväisyyteen. (Gambling Act 2003, 10, 180–183.)

Rahapelilainsäädännön ja -toiminnan toteutuksesta ja valvonnasta Uudesta-Seelannista vastaavat useat eri elimet. Tärkeimmät niistä ovat the Department of Internal Affairs (sisäasiainministeriö), Gambling Commission (rahapelikomissio), the New Zealand Lotteries Commission ja the Ministry of Health (terveysministeriö). Toimielimillä on eri näkökulmat rahapelilainsäädäntöön ja ne vastaavat eri tehtävistä. (Gambling Act 2003, Fact Sheet 1.)

The Department of Internal Affairs vastaa yleisesti rahapelilainsäädännön toimeenpanosta ja muiden kuin pelikasinolupien myöntämisestä. Ministeriön tehtäviin kuuluu myös mm. rahapelisääntöjen vahvistaminen sekä rahapelilain, säännösten ja lupaehtojen yhteensopivuuden vahvistaminen. Gambling Commission vastaa pääasiassa pelikasinoluvista ja pelikasinotoiminnan edellytyksistä, New Zealand Lotteries Commission puolestaan järjestää, edistää ja johtaa tiettyjä arpajaispelejä varojen keräämiseksi yleishyödylliseen toimintaan. (Gambling Act 2003, Fact Sheet 1.)

Ministry of Health vastaa Gambling Actin tavoitteiden mukaisesti ongelmapelaamisen ehkäisystä sekä hoidosta. Ministeriön vastuualueeseen kuuluu valtakunnallisen ja alueellisen ongelmapelaamista käsittelevien palveluiden järjestäminen ja niiden rahoituksen turvaaminen, ongelmapelaamisen riskeistä tiedottaminen sekä ongelmapelaamista koskevan tutkimustoiminnan johto ja ohjaus. Ministeriö on luonut toimintasuunnitelman rahapeleistä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Suunnitelmasta ja toteutuksesta aiheutuvat kulut kateetaan Uuden-Seelannin rahapelejä toimeenpaneilta tahoilta kerättävällä nk. ”ongelmapelaamisverolla”. Veroprosentit vaihtelevat pelimuodosta riippuen 0,20 % - 1,70 % välillä. (www.moh.govt.nz/problemgambling.)

15 Uudessa-Seelannissa on 6 pelikasinoa, ja Gambling Act 2003 –lain mukaan kasinotoimintaan ei myönnetä uusia toimilupia. Olemassa olevien kasinoiden toimiluvat voidaan toki uusua.

16 The Lotteries Commissionin tarjoamia pelejä ovat Lotto, Keno ja Big Wednesday –numeroarpajaiset sekä Instant Kiwi –raaputusarvat.

17 Yksityisesti järjestetyillä rahapeleillä tarkoitetaan luonnollisten henkilöiden yksityisessä kodissa Gambling Act 2003 –lain ehtojen mukaisesti järjestettyjä pelejä.

7 TUOMIOISTUINRATKAISUJA RAHAPELITAPAUKSISSA

Tässä jaksossa esitellään rahapelitapauksia koskevia tuomioistuinratkaisuja Suomesta, EY:n tuomioistuimesta sekä EFTA:n tuomioistuimesta. Tuomioistuinratkaisujen yhtenä tehtävänä on varmistaa, että lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan yhdenmukaisella tavalla kussakin lainsäädäntöpiirissä. EY-tuomioistuimen ja EU:n lainsäädännön osalta on huomattava, että yhteisön oikeuden määräykset tulevat sovellettaviksi alusta alkaen ja kokonaisuudessaan myös uusiin jäsenvaltioihin. Näin ollen myös ennen uusien jäsenvaltioiden liittymistä annetuilla EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla on merkitystä arvioitaessa EU-säädösten tulkintaa ja pätevyyttä ko. jäsenvaltioissa. EFTA-tuomioistuin puolestaan on EY-tuomioistuimen vastine EEA-sopimuksen soveltamista Islannissa, Liechtensteinissa ja Norjassa koskevissa asioissa.

7.1 Kotimaisia tuomioistuinratkaisuja

7.1.1 KKO:2001:38: Ahvenanmaan maakuntahallituksen lupa PAF:in internetpeleille

Tapauksessa oli kyse siitä, oliko Ahvenanmaan maakuntahallitus ylittänyt toimivaltansa teke-mällä päätöksen sallia rahapelien järjestäminen internetin välityksin. Korkein oikeus otti tapauksen tutkittavakseen Ahvenanmaan itsehallintolain (L 1144/1991) 60 §:n 2 momentin nojalla, jonka mukaan korkein oikeus ratkaisee erimielisyydet maakunnan tai valtakunnan viranomai-sen toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen.

Ahvenanmaan maakuntahallitus oli 13.6.1997 antanut julkisoikeudelliselle yhdistykselle, Ålands Penningautomatföreningille (PAF), luvan rahapelien toimeenpanemiseen internetissä. Luvassa ei ollut asetettu ehtoja tai rajoituksia peleihin osallistumiselle. PAF aloitti internetpele-ien tarjoamisen alkuvuodesta 2000. PAF:n internetpeleihin pystyi osallistumaan myös Ahvenan-maan maakunnan ulkopuoleltakin. Sisäasiainministeriön mukaan maakuntahallituksen lupa-päätös oli lainvastainen ainakin siltä osin, kuin lupa salli rahapeleihin osallistumisen myös val-takunnan alueelta. Sisäasiainministeriön mukaan Ahvenanmaan maakuntahallituksella ei ollut valtuuksia myöntää PAF:lle lupaa rahapelien järjestämiseen valtakunnan alueella. Ministeriö katsoi, että internet oli asiamieheen tai puhelimeen verrattavissa oleva rahapelien myynti- ja jakelukanava, eikä se sellaisenaan oikeuttanut rikkomaan lakia valtakunnassa. Maakuntahalli-tuksen oli täytynyt olla lupaa myöntäessään tietoinen siitä, että internetpeleihin voi osallistua ympäri maailman, ellei peleihin ole asetettu rajoituksia osallistumiselle. Tämän perusteella si-säasiainministeriö katsoi maakuntahallituksen myöntäneen luvan internetpelien järjestämiseen myös maakunnan alueen ulkopuolella, koko valtakunnan alueella. Näin ollen maakuntahallitus oli ylittänyt toimivaltansa, ja korkeimman oikeuden tuli sisäasiainministeriön mukaan käsitellä asia itsehallintolain 60 §:n 2 momentin perusteella.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen mukaan se ei lupaa myöntäessään ole ottanut kantaa siihen, mihin pelejä suunnataan, vaan on rahapelien internettarjontaa koskeneessa lupamenet-telyssä toiminut itsehallintolain mukaisten toimivaltarajojen puitteissa. Maakuntahallituksen mukaan tapaus ei kuulu itsehallintolain 60 § 2.momentin sääntelyalaan.

Korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan, maakuntahallitus ei ylittänyt toimivaltaansa myöntäessään PAF:lle internetpelien tarjoamista koskevan luvan, koska maakuntahallitus oli ra-joittanut lupaa edellyttämällä, että PAF harjoittaa toimintaa kulloinkin voimassaolevien päätös-

ten mukaisesti ja että maakuntahallitus pidetään jatkuvasti ajan tasalla tilanteen kehityksestä.

Toimivaltaerimielisyyttä koskevassa menettelyssä ei voitu ratkaista kysymystä siitä, onko, ja miten PAF toiminnassaan menetellyt lupaehtojen vastaisesti, ja onko maakuntahallitus suorittamassaan valvonnassa seurannut maakunnan lainsäädäntöä.

7.1.2 KKO:2005:27: PAF:in rahapelitoiminta internetissä

Ahvenanmaan maakuntahallitus oli vuonna 1997 myöntänyt Ahvenanmaan Raha-automaattiyhdistykselle (PAF) luvan rahapelitoiminnan harjoittamiseen internetissä. Alkuvuodesta 2000 PAF oli Ahvenanmaan maakunnasta käsin toimeenpannut vedonlyöntejä ja raha-arpajaisia internetissä siten, että myös valtakunnassa asuvat pelaajat voivat ottaa osaa kyseisiin rahapeleihin. Korkein oikeus katsoi tuomiossa lausutuilla perusteilla, että arpajaiset oli toimeenpantu myös valtakunnassa. Koska PAF:lla ei ollut arpajaisten toimeenpanoon oikeuttavaa valtioneuvoston myöntämää rahapelilupaa, olivat tapauksen rahapelit toimeenpantu arpajaislain vastaisesti. PAF:n toimitusjohtajan, markkinointipäällikön ja hallituksen puheenjohtajan katsottiin syyllistyneen arpajaisrikokseen.

Korkein oikeus otti huomioon arpajaislainsäädännön taustalla vaikuttavat yleiset perustelut ja näkökohdat sekä arpajaisrikosta koskevien rangaistussäännösten tarkoituksen (rajoittaa pelitarjontaa ja suojata rahapelilupiin perustuvia yksinoikeuksia) arvioidessaan kysymystä siitä, milloin arpajaiset voidaan katsoa järjestetyiksi valtakunnan alueella.

Arpajaislaissa ei ole määritelty käsitettä siitä, milloin arpajaiset katsotaan toimeenpannuiksi. Arpajaislaissa ei, välineneutraalin kirjoitustavan vuoksi, ole myöskään erityissäännöksiä internetpeliin osalta. Arpajaislain esitöiden mukaan arpajaiset voidaan toimeenpanna monilla toisistaan poikkeavilla tavoilla. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että toimeenpanoon kuuluu josakin muodossa arpojen myynti. Pelkkä myynnin aloittaminen riittää arpajaisrikoksen tunnusmerkkien täyttymiseen. (HE 197/1999 vp, 150.)

Korkein oikeus antoi ratkaisussa merkitystä myös tilisiirroille sekä rahapeliyhteisön internetpeliin pelaamisen edellytyksenä olleelle rekisteröitymiskäytännölle. Rekisteröityminen pelaajaksi oli mahdollista vain pelaajalle, jolla on suomalainen henkilötunnus ja suomalainen pankkitili internetpankkitunnuksin. Tietokoneyhteyden avulla pelaaja pystyi siirtämään varoja omalta pankin tililtä pelaajan PAF:ään perustetulle pelitilille. Kyseessä olleiden internetpeliin järjestelytavat osoittavat internetpelitoiminnan olleen suunnattu nimenomaan valtakunnan alueelle.¹⁸ Tarkoitushakuisten menettelyjen ja järjestelyiden tuloksena PAF:in katsottiin aktiivisesti mahdollistaneen ja edistäneen pelitoimintaa ja peleihin osallistumista valtakunnan alueella ja siten internetpelit katsottiin toimeenpannuiksi valtakunnassa.

7.1.3 KHO:2005:37: Ladbrokes Oy:n vuoden 2003 rahapelilupahakemus

Perustettava yhtiö Ladbrokes Oy, jonka kotipaikka on Helsinki, pyysi 19.12.2003 sisäasiainministeriöön saapuneella ja valtioneuvostolle osoitetulla kirjeellään pyytänyt lupaa saada järjestää Suomessa rahapelitoimintaa. Ladbrokes Oy perusteli hakemustaan mm. EY-tuomioistuimen Gambelli-tapauksessa antamalla ratkaisulla. Ratkaisuun perustuen Ladbrokes Oy katsoi, ettei Suomen rahapelimonopoli täytä pelimonopolin ylläpitämiseksi asetettuja ehtoja ja että Suomen pelimarkkinat on avattava myös ulkomaisille toimijoille.

¹⁸ Esim. 31.7.2001 mennessä noin 31 000 henkilöä oli rekisteröitynyt pelaajiksi. Näistä noin 29 800 henkilöä asui valtakunnan alueella ja noin 1000 Ahvenanmaalla.

Valtioneuvosto hylkäsi toukokuussa 2004 valituksenalaisella päätöksellään yhtiön hakemuksen.

Ladbrokes Oy vaati valituksessaan, että korkein hallinto-oikeus (KHO) ensisijaisesti myöntää Ladbrokes Oy:lle yhtiön hakemuksen mukaisen rahapeliluvan. Toissijaisesti yhtiö vaati, että valtioneuvoston valituksenalainen päätös rahapelilupahakemuksen hylkäämisestä kumotaan ja asia palautetaan valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus kumosi valtioneuvoston lupahakemuksen hylkäämistä koskeneen päätöksen, ja palautti asian valtioneuvostolle uudestaan käsiteltäväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perustui valtioneuvoston hakemusta koskeneen päätöksen puutteelliselle perustelemiselle. Päätös katsottiin puutteelliseksi perustelluksi koska hakemuksen hylkäämistä perusteltiin vain kansallisella lainsäädännöllä, vaikka hakemusta oli nimenomaan perusteltu Euroopan yhteisöjen oikeudella.

Lisäksi rahapeliluvan haltijoille (Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ry ja Fintoto Oy) tuli varata tilaisuus antaa selityksensä ennen asian ratkaisemista. Korkein hallinto-oikeus ei ratkaisussaan ottanut kantaa Suomen arpajaislain mukaiseen rahapelien järjestämisen yksinoikeusjärjestelmän ja sen tosiasiallisen soveltamiskäytännön lainmukaisuuteen.

7.1.4 KHO:2007:28: Valtioneuvoston uudelleenkäsittelemä Ladbrokes Oy:n rahapelilupahakemus

Valtioneuvosto hylkäsi korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle uuteen käsittelyyn palauttaman Ladbrokes Oy:n rahapelilupahakemuksen. Rahapelilupien haltijat sekä useat ministeriöt antoivat asiassa omat lausuntonsa. Valtioneuvosto perusteli päätöstään myös EY-oikeudellisilla näkökohdilla.

Arvioidessaan Suomen rahapelien yksinoikeusjärjestelmän laillisuutta EY-tuomioistuimen ratkaisujen¹⁹ valossa, korkein hallinto-oikeus kiinnitti myös huomiota Veikkaus Oy:n markkinointi- ja tuotekehittelytoimintaan sekä yhtiön liikevaihdon kasvattamisen valtionaloudellisiin seurausvaikutuksiin. Markkinointi- ja tuotekehittelytoimintojen päämäärien suhde EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössään asettamien rajoittamisperusteiden oikeutuksen kanssa ei ole ongelmaton. Gambelli-tapauksen tuomioperustelujen mukaan kansallisen rahapelitoiminnan yksinoikeusjärjestelmän unionioikeudenmukaisuus edellyttää lainsäädännön asianmukaisuuden lisäksi sitä, että järjestelmää myös todellisuudessa sovelletaan tavalla, joka toteuttaa hyväksyttävänä pidettyjä päämääriä. Toisaalta EY-tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-338/04, C359/04 ja C-360/04, Placanica ym. antamassa ratkaisussa EY-tuomioistuimen mukaan kansallisten rahapelimonopoliin hallittu laajeneminen, tuotekehittely ja tietynlaajuinen markkinointi saattaa olla tarpeellista, jotta lailliset pelimuodot tarjoaisivat kuluttajille vartenotettavan vaihtoehdon laittomien pelimarkkinoiden sijaan.²⁰ Korkein hallinto-oikeus katsoikin Suomen arpajaislain mukaisen yksinoikeusjärjestelmän, jolla rajoitetaan EY-oikeuden mukaista sijoittautumisoikeutta ja palveluiden tarjoamisen vapautta, olevan kokonaisuutena arvioiden ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen unionioikeuden mukainen.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi toukokuussa 2007 Ladbrokes Oy:n valtioneuvoston päätöksestä tekemän valituksen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valtioneuvosto on voinut hylätä Ladbrokesin rahapelilupahakemuksen sillä perusteella, että vastaava yksinoikeutena myönnettävä lupa oli jo myönnetty Veikkaus Oy:lle.

¹⁹ Erityisesti Gambelli-tapauksessa (C-243/01).

²⁰ Tuomion kohta 55.

7.2 EY-tuomioistuimen ratkaisuja²¹

7.2.1 Schindler-tapaus (C-275/92 ECR 1994 I-1039)

Tapauksessa EY-tuomioistuimen pohdittavaksi tuli pidetäänkö arpajaistoimintaa Rooman sopimuksen mukaisesti tavaroina vai palveluina sekä se, voidaanko asetettuja rajoituksia kuitenkin pitää hyväksyttävänä rahapelitoiminnan erityisluonteen vuoksi.

Maaliskuussa 1994 EY-tuomioistuin antoi Iso-Britannian korkeimman oikeuden vuonna 1992 esittämästä pyynnöstä ennakkoratkaisun saksalaisen arpapeliyhtiön ja Englannin tulliviranomaisten välisessä ns. Schindler-tapauksessa. Tapauksessa saksalaisen arpapeliyhtiön asiamiehinä toimineet Gerhart ja Jörg Schindler olivat postittaneet yhtiön järjestämien arpajaisten mainoksia ja osallistumiskuponkeja Hollannista Englantiin. Iso-Britannian tulli takavarikoi aineiston, koska se oli Iso-Britannian tuolloin voimassa olleen kansallisen lain vastaista. Loton kaltaiset suuret valtakunnalliset arpajaiset sallittiin Iso-Britanniassa vasta vuonna 1994.

Ennakkoratkaisupyynnössään Iso-Britannian korkein oikeus halusi EY-tuomioistuimen kannan muun muassa siihen, onko arpajaistoimintaa pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklan²² mukaisina tavaroina vai 59 artiklan²³ mukaisina palveluina. Ratkaisussaan EY-tuomioistuin katsoi arpajaisten ja tapauksen toimien kuuluvan palveluiden tarjoamisen vapautta koskevien säädösten alaisuuteen. Arpajaistoiminta on siten palveluiden tuottamista perustamissopimuksen 60 artiklassa²⁴ mainitulla tavalla ja kuuluu 59 artiklan²⁵ soveltamisalaan.

EY-tuomioistuin katsoi, että palveluiden vapaata tarjontaa koskevat Rooman sopimuksen määräykset ovat kokonaan sovellettavissa myös rahapelitoimintaan. Tapauksessa tuomioistuin katsoi Iso-Britannian kansallisen lainsäädännön muodostavan esteen palveluiden tarjoamisen vapaudelle Rooman sopimuksen vastaisesti. Ristiriita kansallisten rajoitusten ja Rooman sopimuksen välillä ei kuitenkaan välttämättä merkinnyt ristiriitaa yhteisön tavoitteiden ja kansallisten säädösten kesken. EY-tuomioistuin oli aiemmissa ratkaisuisaan katsonut, että palveluiden tarjoamisen vapautta voidaan rajoittaa muun muassa palvelun vastaanottajien suojaan, kuluttajansuojaan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen liittyvillä syillä.

EY-tuomioistuin otti ratkaisussaan esille useita näkökohtia, joiden valossa rajoituksia voitiin pitää perusteltuina. Huomioon otettiin rahapelitoiminnan erityinen luonne ja eri jäsenvaltioissa rahapeleihin liittyvät moraaliset, uskonnolliset ja kulttuuriset näkökohdat. Näiden perusteella kansallisen lainsäädännön rajoituksia voitiin pitää tarpeellisina ja hyväksyttävänä. Rajoitusten tavoitteita ja päämääriä tarkasteltiin kokonaisuutena. Koska rajoitukset eivät olleet luonteeltaan syrjiviä ja niillä oli pyritty kuluttajien suojeluun ja rahapelitoimintaan liittyvien kielteisten ilmiöiden ehkäisemiseen, ei rajoituksia pidetty yhteisön säädösten vastaisina. Tuomioistuin kiinnitti myös huomiota rahapelitoiminnasta saatavien tuottojen käyttöön aatteellisen ja yleisen edun mukaisen toiminnan rahoitukseen. Tosin tätä seikkaa ei tuomioistuimen mukaan sinänsä voi pitää rajoitusten objektiivisena oikeutusperusteena.

21 Aiemmin jaksossa 5. on esitelty perusteet EY-tuomioistuimen toimivallalle antaa perustamissopimuksen ulkopuolisia rahapeliasioita koskevia ennakkoratkaisuja. Ks. s. 10 – 11.

22 nykyisin 28 artikla.

23 nykyisin 49 artikla.

24 nykyisin 50 artikla.

25 nykyisin 49 artikla.

7.2.2 Läärä-tapaus (C-124/97 ECR 1999 I-6067)

Tapauksessa arvioitiin sitä, onko kansallinen lainsäädäntö, jossa julkisoikeudelliselle yhdistykselle annetaan yksinoikeus raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen Suomessa, sopusoinnussa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten kanssa.

Vaasan hovioikeus tiedusteli vuonna 1997 EY-tuomioistuimelta, soveltuvatko ja missä määrin arpajaisten järjestämisestä Schindler-tuomiossa vahvistetut periaatteet esillä olevaan asiaan. Läärä-tapaus erosi Schindler-tapauksesta ensinnäkin siinä, että Schindler-tapauksen arpajaistoiminta oli perustamissopimuksessa tarkoitettua palveluja koskevaa toimintaa, kun Läärä-tapauksessa puolestaan sovellettavaksi saattoi tulla myös tavaroiden (ajanviete- ja raha-automaattien) vapaata liikkuvuutta koskevat yhteisön säännökset. Toiseksi tapaukset erosivat siinä, että Schindler-tapauksessa arpajaiset olivat Iso-Britannian kansallisessa lainsäädännössä kiellettyjä tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, kun Läärä-tapauksessa raha-automaattien käytettävänä pitämistä ei suoraan ollut laissa kielletty vaan lupa oli myönnetty yksinoikeudella yhdelle ainoalle julkiselle yritykselle.

Tapauksen tosiseikkojen tapahtuma-aikana Suomessa oli voimassa aiempi arpajaislaki (L 491/1965). EY-tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että Suomen lainsäädäntö, jolla raha-automaattitoiminnan harjoittaminen annetaan yhdelle ainoalle julkiselle toimielimelle rajoittaa palveluiden tarjoamisen vapautta, vaikka sitä sovelletaankin erotuksetta. Kyseisen lainsäädännön, jolla lupa raha-automaatti- ja pelikasinotoimintaan voidaan antaa vain yhdelle, Raha-automaattiasetuksessa (A 676/1967) tarkemmin nimetyille, julkisoikeudelliselle yhdistykselle, ei siis katsottu olevan kansalaisuuden perusteella syrjivää. Kansallisen lainsäädännön palveluiden tarjoamiselle asettamat rajoitukset voivat olla perusteltuja kuluttajansuojaan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen liittyvistä syistä.

EY-tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden harkintavaltaan kuuluu sen määrittäminen, minkä laajuista suojaa jäsenvaltio haluaa alueellaan antaa arpajaisten ja muiden rahapeliin osalta. Rahapeliin toiminnan sääntelyä ja sitä koskevaa päätöksentekoa jäsenvaltiossa arvioitaessa huomioon tulee siten ottaa vain kyseisen jäsenvaltion asettamat päämäärät ja se suojan taso, jonka tämä jäsenvaltio haluaa turvata. Rahapeliin suhteen tehtyjen päätösten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa jäsenvaltioiden keskenään erilaisilla suojajärjestelmillä ei EY-tuomioistuimen mukaan ole merkitystä, koska kukin jäsenvaltio määrittää tavoittelemansa päämäärät ja sen, onko rahapeliin toiminta päämäärään nähden tarpeellista kieltää kokonaan tai osittain, vai onko ko. toimintaa vain rajoitettava ja säädettävä enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyitä toiminnan valvomiseksi. Jäsenvaltioilla tulee rahapeliin toiminnan erityispiirteiden vuoksi olla tarpeeksi harkintavaltaa päättää rahapeliin toiminnan järjestämisestä ja sen rajoituksista, kunhan rajoitukset eivät vain ole syrjiviä. Lisäksi EY-tuomioistuin arvioi, että monopoliyhteisön velvoite tilittää toiminnastaan saadut tuotot valtiolle on tehokas keino asettaa tiukat rajat rahapeliin toimintaan liittyvälle voitontavoittelulle.

7.2.3 Zenatti-tapaus (C-67/98 ECR 1999 I-7289)

Lokakuussa 1999 EY:n tuomioistuin antoi italialaisen tuomioistuimen Consiglio di Stato pyynnöstä ennakkoratkaisun siitä, ovatko palveluiden tarjoamisen vapautta koskevat perustamissopimuksen määräykset esteenä Italian vedonlyöntiä koskevan lainsäädännön kaltaiselle lainsäädännölle, kun otetaan huomioon lainsäädännön perusteena olevat sosiaalipolitiikkaan sekä peosten estämiseen liittyvät huolet.

EY-tuomioistuin päätyi pitämään käsiteltävänä olevan asian vedonlyöntiä Schindler-tuomion arpajaisiin rinnastettavana rahapelinä, joskin käsiteltävänä ollut vedonlyönti poikkesi osin Schindler-tapauksessa kyseessä olleista arpajaisista. Schindler-tuomiossa tarkasteltavana ollees-

sa kansallisessa lainsäädännössä kyseessä olleet suuret arpajaiset kiellettiin täysin, kun taas Zenatti-tapauksen lainsäädännössä ei ehdottomasti kielletty vedonlyöntien keräämistä, vaan vedonlyöntien järjestämiseen annettiin yksinoikeus tietyille elimille tietyillä edellytyksillä.

EY-tuomioistuin katsoi yksiselitteisesti Italian vedonlyöntiä koskevan lainsäädännön rajoitettavan palveluiden tarjoamisen vapautta. EY:n perustamissopimuksen ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan palveluiden tarjoamisen vapautteen sallitaan rajoitukset, jotka ovat tarpeen muun muassa yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden suojelemiseksi, ja jos rajoitukset ovat perusteltavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, eikä niillä rajoiteta vapautta enempää kuin tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on tarpeen.

Tapauksessa EY-tuomioistuin katsoi selvitetyn, että Italian lainsäädännöllä pyritään estämään se, että vedonlyönnistä tulee yksityisen voitontavoittelun keino, välttämään rikosten ja petosten vaaraa sekä vähentämään peleihin yllytetystä rahankäytöstä aiheutuvia vahingollisia seurauksia. Lisäksi lainsäädännöllä pyritään sallimaan vain kilpailuiden järjestämiseksi sosiaalisuonteisesti tarpeelliset pelit. Näin ollen Italian lainsäädännön rajoitukset ovat tapauksessa esitetyn mukaisesti sallittuja ja hyväksyttäviä. Kansallisen tuomioistuimen asiaksi jää tutkia, voidaanko lainsäädännön konkreettisilla soveltamistavoilla saavuttaa ne asetetut tavoitteet, joilla rajoituksia perustellaan sekä ovatko rajoitukset oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden.

7.2.4 Anomar-tapaus (C-6/01 ECR 2003 I-8621)

Syyskuussa 2003 EY:n tuomioistuin antoi portugalilaisen tuomioistuimen Tribunal Cível da Comarca de Lisboa pyynnöstä ennakkoratkaisun raha- tai onnenpelien tulkinnaasta ja siitä, onko Portugalin raha- tai onnenpelitoiminnan harjoittamista rajoittava kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva yhteisön oikeusjärjestelmän kanssa.

EY-tuomioistuin vahvisti jo aiemmissa ennakkoratkaisuisaan esittämän kannan siitä, että raha- tai onnenpelit ovat EY:n 2 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Lisäksi raha- tai onnenpelien pelattavana pitämistä, näiden laitteiden valmistamista, maahantuontia ja myyntiä on pidettävä perustamissopimuksessa tarkoitettuna palveluja koskevana toimintana. Koska raha- tai onnenpelit ovat palveluja koskevaa toimintaa, ei raha- tai onnenpelien pelattavana pitämistä koskeva mahdollinen yksinoikeus kuulu EY:n 31 artiklan soveltamisalaan, jolla jäsenvaltiot veloitetaan mukauttamaan kaupallisia valtion monopoleja niin, että taataan jäsenvaltioiden kansalaisten välinen syrjinnän poistaminen.

EY-tuomioistuin katsoi Portugalin lainsäädännön, jolla raha- tai onnenpelien pelaaminen sallitaan vain asetuksessa määrätyillä pysyvillä tai väliaikaisilla pelialueilla sijaitsevilla kasinoaleissa, estävän palveluiden tarjoamisen vapauden vaikka kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta. Tällainen kansallinen lainsäädäntö ei EY-tuomioistuimen mukaan kuitenkaan ole ristiriidassa EY:n 49 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon ne sosiaalipolitiikkaan ja petosten ehkäisyyn liittyvät näkökohdat, joihin kyseinen lainsäädäntö perustuu.

Edelleen EY-tuomioistuin vahvisti jo aiemmissa ratkaisuisaan esittämän kannan siitä, että muiden maiden mahdollisesti vähemmän rajoituksia sisältävillä lainsäädännöillä ei ole merkitystä arvioitaessa Portugalin lainsäädännön sopusointua yhteisön oikeuden kanssa.

Lopuksi EY-tuomioistuin totesi, että EY:n perustamissopimuksen kanssa sopusoinnussa olevan lainsäädännön osalta raha- tai onnenpelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen organisoimisen ja valvonnan yksityiskohtien²⁶ valinta kuuluu kansallisille viranomaisille näiden harkintavallan puitteissa.

²⁶ Esim. hallinnollisen yksinoikeussopimuksen tekeminen valtion kanssa tai tiettyjen pelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen rajoittaminen tiettyihin paikkoihin.

7.2.5 Gambelli-tapaus (C-243/01 ECR 2003 I-13031)

Gambelli-tapauksessa vuodelta 2003, EY-tuomioistuin tarkensi EY:n 43 artiklan sijoittautumisvapaudelle ja EY:n 49 artiklan palvelujen tarjoamisen vapaudelle asetettävien rajoitusten hyväksyttäviä oikeuttamisperusteita.

Tapauksen kansallisen tuomioistuimen mukaan Italian urheiluviedonlyöntitoimintaa koskevilla lainmuutoksilla tehtiin rajoituksiin ei ollut mitään sellaista yleisen järjestyksen turvaamistarvetta, joka oikeuttaisi yhteisön oikeuden tai perustuslain mukaisten oikeuksien rajoittamisen. Kansallista tuomioistuinta askarrutti kansallisen lainsäädännön kiellolla suojatun kansallisen yleisen edun merkitys suhteessa yhteisön vapauksien uhraamiseen sekä suhteellisuusperiaatteen toteutuminen kiellon ja sen rikkomisesta aiheutuvan seuraamuksen ankaruuden kanssa. Kansallinen tuomioistuin viittasi kansallisen lain esitöihin, joista kävi ilmi, että lakiin tehdyt rajoitukset perustuivat ennen kaikkea tarpeeseen suojata yksinoikeusyhteisön myöntämän toimiluvan haltijoina toimivia urheiluviedonvälittäjiä.

Kansallinen tuomioistuin huomautti myös Italian valtion noudattavan peli- ja vedonlyöntitoiminnassa voimakkaaseen kasvuun perustuvaa politiikkaa, jonka tavoitteena on tulojen saaminen valtiolle. Voimakkaaseen kasvuun perustuva rahapelipolitiikka on ristiriidassa kansallisen lainsäädännön urheilutapahtumiin liittyvää vedonlyöntiä harjoittaviin ulkomaisiin yrityksiin kohdistamien ankarien rajoitusten kanssa.

EY-tuomioistuimen asiassa suorittaman arvioinnin mukaan Italian vedonlyöntiä koskevan lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö muodostaa rajoituksen EY:n 43 artiklan mukaiselle sijoittautumisvapaudelle ja EY:n 49 artiklan mukaiselle palveluiden tarjoamisen vapaudelle. Rajoitukset voivat olla sallittuja EY:n 45 (sijoittautumisoikeuden rajoitukset toiminnassa, joka liittyy julkisen vallan käyttöön jäsenvaltiossa) ja EY:n 46 artiklojen (sijoittautumisoikeuden rajoitukset yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella) nojalla, tai perusteltuja EY-tuomioistuimen aikaisemman oikeuskäytännön mukaisesti yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Kansallisen tuomioistuimen asiaksi jää tutkia, voidaanko tällaisella lainsäädännöllä sen konkreettiset soveltamistavat huomioiden todella saavuttaa ne tavoitteet, joilla sitä perustellaan, sekä etteivät asetetut rajoitukset ole tavoitteisiin nähden suhteettomia.

EY-tuomioistuin korosti aiemmissa tuomioissa esiintuotuja kohtia, joiden mukaan sallituilla rajoituksilla on pyrittävä vähentämään mahdollisuuksia pelata ja sosiaaliluonteisten toimintojen rahoittaminen luvallisilla peleillä saaduilla tuloilla voi olla vain rajoittavan rahapelipolitiikan suotuisa sivuseuraus, ei sen todellinen syy. Jäsenvaltioilla tulee aiempien tuomioiden mukaisesti olla riittävästi harkintavaltaa päättää kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseksi asetettavista vaatimuksista. Sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden rajoituksia on EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuen voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, rajoitusten on taattava niillä tavoitellun päämäärän toteutuminen eivätkä ne saa olla suhteettomia. Ja joka tapauksessa rajoituksia on sovellettava ilman syrjintää.

Aiemmissa tuomioissa asetettujen edellytysten lisäksi EY-tuomioistuin täsmensi ratkaisussaan seikkoja, jotka kansallisen tuomioistuimen tuli ratkaisua tehdessään ottaa huomioon. Yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin perustuvien rajoitusten on oltava omiaan takaamaan päämäärien toteuttaminen ja rajoitusten tulee edistää johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista. Näin ollen jäsenvaltioiden viranomaiset eivät EY-tuomioistuimen mukaan voi vedota yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen ja pelaamisesta aiheutuviin sosiaalisiin ongelmiin perustellessaan rahapelitoiminnan rajoituksia ja pelimahdollisuuksien vähentämistä, jos jäsenvaltiot samalla soveltavat aggressiivista, voimakkaaseen kasvuun perustuvaa rahapelipolitiikkaa ja houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia rahapelien pariin kerätäkseen tuloja valtiolle.

7.2.6 Yhdistetyt tapaukset Placanica, Palazzese ja Sorricchio (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04)

Maaliskuussa 2007 EY-tuomioistuin antoi italialaisten tuomioistuinten Tribunale di Larino ja Tribunale di Teramo pyynnöstä ennakkoratkaisun sijoittautumisoikeutta koskevan EY:n 43 artiklan ja palveluiden tarjoamisen vapautta koskevan EY:n 49 artiklan tulkinnasta yhdistetyissä tapauksissa C-338/04, C-359/04 ja C-360/04.

EY-tuomioistuimeen tuodut tapaukset Placanica, Palazzese ja Sorricchio liittyivät sekä oikeudelliselta että asialliselta sisällöltään EY-tuomioistuimen aiemmin käsittelemiin tapauksiin Zenatti (asia C-67/98) ja Gambelli (asia C-243/01). Lisäksi tapausten Placanica, Palazzese ja Sorricchio taustalla vaikutti Italian korkeimman vetoomustuomioistuimen, Corte Suprema di Cassazione, vuonna 2004 antama tuomio rahapelejä ja urheiluviedonlyöntiä koskeneessa ns. Gesualdi-tapauksessa.

Vetoomustuomioistuimen Gesualdi-tapauksessa suorittaman harkinnan mukaan Italia oli lainsäädännöllään vedonlyönti- ja rahapelisektorilla harjoittanut vuosikausia laajentumiseen ja kasvuun perustuvaa politiikkaa, jonka selvänä tarkoituksena oli ollut lisätä valtiolle rahapeleistä tulevia verotuloja. Tällöin Italia ei voisi perustella rahapelilainsäädännöllä asetettuja EU-oikeuden vastaisia rajoituksia tarpeella suojella kuluttajia tai rajoittaa rahapelien saatavuutta.

Vetoomustuomioistuin tulkitsi kuitenkin Gesualdi-tapauksessa Italian lainsäädännön todellisenä tarkoituksena ja tavoitteena olleen halun ohjata vedonlyönti- ja rahapelitoimintaa sääntelyjen ja valvottujen rahapelitarjoajien järjestämiin peleihin sekä estää rahapelien käyttämisen rikollisiin tarkoituksiin. Tällöin vedonlyönti- ja rahapelipalveluiden tarjoajien sekä heidän toimitilojen valvomiseksi asetetut rajoitukset sijoittautumisvapaudelle sekä palveluiden tarjoamisen vapaudelle olivat oikeutettuja. Italian lainsäädännön rahapelilisenssin saamiselle asettama vaatimus omistussuhteiden läpinäkyvyydestä ja siitä, että rahapelilisenssin omistajien henkilöllisyydet ovat jatkuvasti tiedossa, ei ole syrjivä, sillä se estää niin ulkomaisten kuin italialaistenkin pörssiyritysten mahdollisuuden hakea ja saada rahapelilisenssi Italiassa.

Italian hallituksen tapauksessa esittämän näkemyksen mukaan maan rahapelilainsäädännön todellisenä tarkoituksena oli estää rahapelitoiminnan hyväksikäyttö rikollisiin päämääriin kana-voimalla rahapelitoiminta valvottuihin peleihin. Lainsäädännön tarkoituksen toteutuminen edellyttää, että luvan saaneiden pelintarjoajien pelit ovat luotettava ja houkutteleva vaihtoehto laittomalle pelitoiminnalle. Tästä näkökulmasta katsottuna saattavat vedonlyönti- ja rahapelitoiminnan hallitun kasvun politiikka, laajan pelivalikoiman tarjoaminen ja kehittäminen sekä tietynlaajuinen mainonta olla johdonmukaisia toimia pelaajien houkuttelemiseksi laillisen pelitoiminnan pariin.

Italian lainsäädännön mukaan onnenpelien järjestäjillä, mukaan lukien vedonlyöntien järjestäjät, tuli olla lisenssi pelien järjestämiseen sekä poliisilta saatu valtuutus. Vaaditun lisenssin tai valtuutuksen puuttumisesta seurasi rikosoikeudellinen jopa kolmen vuoden vankeusrangaistus. Italian lainsäädännön mukaan tarpeelliseksi katsottu määrä lisenssejä urheiluviedonlyöntiin harjoittamiseen (1000 kpl) ja vedonlyöntiin harjoittamiseen hevosurheilussa (1000 kpl) myönnettiin tarjouskilpailun perusteella. Lisenssi on voimassa kuusi vuotta ja se on uudistettavissa kuudeksi vuodeksi.

Viimeisin lisenssien myöntäminen tapahtui vuonna 1999. Tällöin voimassa olleen lainsäädännön mukaan lisenssejä myönnettäessä lisenssinmyöntäjien tuli varmistua lisenssinsaajan omistuksen läpinäkyvyydestä ja siitä, että vedonlyöntitoimipisteet olivat jakautuneet tasaisesti koko valtakunnan alueelle. Lisenssinsaajan henkilöyden selvittämisellä, omistuksen läpinäkyvyydellä ja heidän toimitilojen valvontamahdollisuuksia tiukentamalla pyrittiin estämään rahapeli- ja vedonlyöntitoiminnassa esiintyviä petoksia ja rikollisuutta. Välttömänä seurauksena omistuksen läpinäkyvyysvaatimuksesta oli, että vedonlyöntiyhtiöt, joiden osakkeita noteerattiin arvopaperimarkkinoilla, eivät voineet osallistua lisenssien hakuun, koska yhtiöillä ei voinut olla vaadittua tarkkaa tietoa yksittäisistä osakkeenomistajista.

Vuoden 2002 lainmuutoksella kaikki yhtiöt yhtiömuodosta riippumatta pystyivät vastedes osallistua lisenssinhakuprosessiin. Lainmuutoksella ei kuitenkaan ollut välitöntä vaikutusta Italian vedonlyöntilisenssien jakojärjestelmän EU-oikeuden mukaisuuteen tai peli- ja vedonlyöntisektorilla toimivien pörssiyhtiöiden mahdollisuuksiin toimia Italiassa, sillä vuonna 1999 myönnetyt lisenssit ovat mahdollisen uusimisen jälkeen voimassa aina vuoteen 2011 asti, eikä uusia lisenssejä ole suunnitteilla myöntää ennen tätä ajankohtaa.

EY-tuomioistuimen tapauksessa antaman ratkaisun mukaan valtion lisenssiä tai poliisin myöntämää lupaa edellyttävä Italian kansallinen lainsäädäntö rajoittaa EY:n 43 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta sekä EY:n 49 artiklan mukaista palveluiden tarjoamisen vapautta. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on tutkia voidaanko kansallisen lainsäädännön rajoituksilla tehokkaasti ehkäistä rajoitusten perusteena olevia tavoitteita eli tässä tapauksessa rikollisen toiminnan estämistä.

EY-tuomioistuimen tuomion mukaan EY:n 43 ja EY:n 49 artikloja tulee tapauksessa tulkita niin, että ne syrjäyttävät sellaisen kansallisen lainsäädännön, joka estää pörssiyhtiömuotoiset toimijat Italian rahapelialalla. EY:n 43 ja EY:n 49 artiklat sulkevat pois myös sellaisen kansallisen lainsäädännön, joka asettaa rikosoikeudellisia rangaistuksia henkilöille, jotka toimivat vedonlyöntialalla ilman vaadittuja lupia silloin, kun jäsenvaltio EY-oikeuden vastaisesti on kieltänyt myöntämästä lupaa.

7.3 EFTA-tuomioistuin

Vuonna 1960 perustettuun Euroopan vapaakauppajärjestöön, EFTA:an (European Free Trade Association) kuuluvat nykyisin Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi. Euroopan unioni sekä EFTA-maista Islanti, Liechtenstein ja Norja muodostavat yhdessä Euroopan talousalueen (EEA, European Economic Area). EEA-sopimuksen myötä kolme EFTA-maata kuuluvat EU:n sisämarkkina-alueeseen.

EFTA:n toimielimistä EFTA:n valvontaviranomainen (the EFTA Surveillance Authority, ESA) valvoo, että Islanti, Liechtenstein ja Norja täyttävät EEA-sopimuksen velvollisuudet, ja että maiden yritykset noudattavat kilpailulainsäädäntöä. Valvontaviranomainen voi myös tutkia mahdollisia epäilyjä EEA-sopimusrikkomuksista. Valvontaviranomainen toimii läheisessä yhteistyössä EU:n komission kanssa.

EFTA:n tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään EEA-sopimuksen EFTA-maita koskevia asioita. EFTA:n tuomioistuin käsittelee mm. EEA-sopimuksen täytäntöönpanoa, soveltamista ja tulkintaa koskevia rikkomuskanteita. EFTA:n tuomioistuin käsittelee myös kahden tai useamman EFTA maan välisiä erimielisyyksiä sekä antaa neuvoa-antavia lausuntoja EEA-sopimuksen sääntöjen tulkinnasta. (www.efta.int/ ja This is EFTA 2007, 21.)

7.3.1 Ratkaisu E-1/06: Raha-automaattipelien monopolisointi Norjassa

EFTA:n tuomioistuin antoi maaliskuussa 2007 ratkaisun EFTA:n valvontaviranomaisen hakemuksesta Norjan valtiota vastaan nostetussa jutussa, joka koski Norjan valtion suunnittelemaa rahapeli- ja arpajaislain säädäntömuutosta, jolla oikeus raha-automaattipelien pelattavana pitämiseen siirrettäisiin humanitaarisen ja yhteiskunnallisesti hyödyllisen tarkoituksen omaavilta organisaatioilta valtion omistaman yhtiön Norsk Tipping AS:n yksinoikeudeksi. EFTA:n valvontaviranomaisen mukaan lainsäädäntömuutos rikkoo EY:n ja EFTA-valtioiden välistä sopimusta Euroopan talousalueesta (EEA) ja erityisesti sen 31 ja 36 artikloja.

EEA-sopimuksen 31 artikla turvaa EY:n jäsenvaltioiden ja EFTA maiden kansalaisille sijoittautumisvapauden ja liikkeenperustamisvapauden sopimusvaltioiden alueilla.

EEA-sopimuksen 36 artiklassa kielletään palveluiden tarjoamisen vapautta koskevat rajoitukset.

Juttu perustui kolmelle pääväitteelle, jotka ovat vastoin EEA-sopimusta:

- ehdotettu lainsäädäntömuutos ja monopoliaseman luominen Norsk Tipping AS:lle raha-automaattipelien tarjoamiseen perustui ainakin osin taloudellisille näkökohdille,
- ehdotettu lainsäädäntömuutos ei osoita johdonmukaista ja järjestelmällistä suhtautumista rahapelaamiseen, koska kansalaisia rohkaistaan pelaamaan mainoskampanjoin ja, koska valtio itse Norsk Tipping AS:n omistuksen kautta on lisännyt pelejä ja pelitarjontaa Norjassa,
- ehdotettu lainsäädäntömuutos ei myöskään ole suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska pelaamisen vähentäminen ja kuluttajansuojan lisääminen olisi voitu saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimilla.

Vastaajana olleen Norjan valtion mukaan käsiteltävänä ollut lainsäädäntömuutosehdotus perustui hyväksyttäviin tavoitteisiin, joita ovat mm. ongelmapelaamisen vähentäminen, rikollisuuden ja petosten ehkäisy, 18 vuoden ikärajan voimaansaattaminen, yksityisen voitontavoittelun estäminen ja humanitaaristen ja sosiaalista hyvinvointia edistävien kohteiden rahoituksen turvaaminen.

EFTA:n tuomioistuin totesi rahapelitoiminnan olevan taloudellista toimintaa ja kuuluvan EEA-sopimuksen perusvapauksien soveltamisalaan. Lainsäädäntömuutos, jolla useat yksityiset toimijat suljetaan markkinoilta ja jolla perustetaan valtion omistamalle yhtiölle yksinoikeus kyseiselle alalle, rajoittaa sijoittautumisvapautta sekä palveluiden tarjoamisen vapautta. Suunnitellut rajoitukset eivät kuitenkaan ole luonteeltaan syrjiviä, sillä ne tulevat sovellettaviksi erotuksetta niin koti- kuin ulkomaisiin toimijoihin. Keskeistä tapauksessa oli sen arviointi, täyttivätkö lainsäädäntömuutos ja sen rajoitukset objektiiviset oikeutusperusteet.

EFTA:n tuomioistuin otti ratkaisua tehdessään huomioon EY-tuomioistuimen antamat ratkaisut rahapeliasioissa. EFTA:n tuomioistuimen mukaan Zenatti-ratkaisua ei voitu tulkita siten, ettei Norjan tapauksessa käsiteltävänä ollut laki olisi hyväksyttävissä, jos sen yhtenä tavoitteena oli rahoituksen turvaaminen hyväntekeväisyydelle varsinkin kun kyseenalaistettua lainsäädäntöä oli perusteltu muilla, hyväksyttävillä tavoitteilla.

EFTA:n tuomioistuimen mukaan Norjan lainsäädäntömuutoksen tavoite turvata humanitaaristen ja sosiaalista hyvinvointia edistävien kohteiden rahapeleistä saamat tulot ei ollut Zenatti -ratkaisun kaltainen pääsyy rajoituksille, vaan niiden positiivinen sivuvaikutus.

Ollakseen oikeutettu raha-automaattipelien rajoitusten ja monopoliaseman luominen Norsk Tipping AS:lle oli oltava johdonmukaisessa linjassa valtion rahapelipolitiikan kanssa. EFTA:n tuomioistuin katsoi raha-automaattipelien muodostavan ominaisuuksiltaan urheiluveikkaus- ja vedonlyöntipelejä suuremman riskin ongelmapelaamiselle ja peliriippuvuuksien muodostumiselle. Näin ollen raha-automaattipeleille asetetut muita rahapelejä tiukemmat rajoitukset pelien sijoittelun, mainonnan ja kehityksen suhteen ei ollut osoitus epäjohdonmukaisesta suhtautumisesta rahapelaamiseen.

EFTA:n tuomioistuin tarkasteli kansallista lainsäädäntöä kokonaisuutena ja päätyi katsomaan, että tehokkaan viranomaisvalvonnan alla toimiva valtion omistama monopoliyhtiö soveltuu kaupallisia yrityksiä tai järjestöjä paremmin lainsäädännön edellyttämiin ongelmapelaamista ehkäiseviin toimiin. Tuomioistuimen mukaan oli myös oletettavaa, että valtion kokonaan omistaman yhtiön valvonta ja ohjaus on helpompaa ja tehokkaampaa kuin useiden raha-automaattipelejä pyörittävien yksityisten toimijoiden valvonta.

EFTA:n tuomioistuimen mukaan yksinoikeusjärjestelmään perustuva raha-automaattitoiminta on tehokkaampi keino saavuttaa lainsäädännöllä asetetut hyväksyttävät tavoitteet kuin Norjan voimassa ollut lukuisten toimijoiden järjestelmä. Tuomioistuin katsoi lainsäädäntömuutoksella muodostettavan raha-automaattipelien monopolin olevan rajoitukset ja lain tavoitteen huomioon ottaen sopusoinnussa EEA sopimuksen kanssa.

7.3.2 Ratkaisu E-3/06: Norjan rahapelimonopolin yhteensopivuus EEA-sopimuksen kanssa

EFTA:n tuomioistuin antoi toukokuussa 2007 Oslon käräjäoikeuden pyynnöstä ratkaisun EEA-sopimuksen sijoittautumisvapautta ja palveluiden tarjoamisen vapautta koskevien säännösten tulkinnasta.

Oslon käräjäoikeudessa käsiteltävänä olleen tapauksen kantajana oli maailman suurimpiin veikkaus- ja vedonlyöntitoimintaa harjoittava yhtiö, Ladbrokes Ltd. Yhtiö on perustettu Iso-Britannian lainsäädännön mukaisesti, yhtiön kotipaikkana on Lontoo ja yhtiön toimintaa valvoo Iso-Britannian toimivaltainen valvontaelin, the Gambling Commission. Vuonna 2004 Ladbrokes Ltd haki Norjan asianomaisilta viranomaisilta lupaa arpajaisten, hevos-, koira- ja muita urheilupelejä koskevien vedonlyönti- ja veikkauspelien sekä erityisiä tapahtumia koskevien vedonlyöntien järjestämiseksi. Lupaa haettiin lisäksi oikeudelle perustaa kyseisten pelien jälleenyntipisteitä Norjaan sekä oikeudelle järjestää ja markkinoida Ladbrokes Ltd:n internetpelejä. Lupahakemukset hylättiin rahapelien yksinoikeuteen, yhtiömuotoon ja yhtiön tarkoitukseen vedoten. Ladbrokes Ltd nosti joulukuussa 2004 Oslon käräjäoikeudessa kanteen Norjan hallitusta ja asianomaisia ministeriötä vastaan.

Kantaja, Ladbrokes Ltd, vaati kansallisessa tuomioistuimessa rahapelilupia koskeneiden päätösten julistamista pätemättömiksi. Toiseksi kantaja vaati vahvistusta sille, ettei yhtiöltä voida kieltää oikeutta perustaa liike Norjaan ja tarjota kyseisiä pelipalveluita. Kolmanneksi kantaja vaati vahvistusta sille, ettei yhtiöltä voida kieltää oikeutta tarjota ja markkinoida internetin välityksin muissa EEA-sopimusvaltioissa toimeenpantuja rahapelejä.

Oslon käräjäoikeus pyysi EFTA-tuomioistuimelta ratkaisua EEA-sopimuksen tulkinnasta ja siitä, syrjäyttävätkö EEA-sopimuksen 31 artiklan sijoittautumisvapautta ja 36 artiklan palveluiden tarjoamisen vapautta koskevat säännökset sellaisen kansallisen lainsäädännön, jolla sallitaan rahapelien tarjoaminen vain valtion omistamalle yhtiölle tai aatteellisille organisaatioille, joiden tarkoituksena on varojen tuottaminen urheilulle ja kulttuurille, hevostaloudelle tai humanitaarisiin ja sosiaalista hyvinvointia edistäviin tarkoituksiin. Lisäksi käräjäoikeus tiedusteli, onko sellainen kansallinen lainsäädäntö, jolla rahapelien tuotot ohjataan humanitaarisiin ja sosiaalista hyvinvointia edistäviin tarkoituksiin ja jolla yksityinen voitontavoittelu kielletään, yhteensopiva EEA-sopimuksen kanssa. Viimeiseksi käräjäoikeus halusi EFTA-tuomioistuimen kannan siihen, syrjäyttääkö EEA-sopimuksen 36 artikla kansallisen lain säännöksen, joka kieltää muussa EEA-sopimusvaltiossa hyväksytyin rahapelin tarjoamisen ja markkinoinnin Norjassa.

EFTA-tuomioistuin katsoi kaikkien rahapelien täyttävän taloudellisen toiminnan kriteerit, ja siten kuuluvan EEA-oikeuden perusvapauksien soveltamisalaan. EEA-sopimuksen 31 artikla turvaa EY:n jäsenvaltioiden ja EFTA maiden kansalaisille sijoittautumisvapauden ja liikkeenperustamisvapauden sopimusvaltioiden alueilla. EEA-sopimuksen 36 artiklassa kielletään palveluiden tarjoamisen vapautta koskevat rajoitukset.

Tapausharkinnassaan EFTA-tuomioistuin totesi Norjan rahapelejä koskevan lainsäädännön rajoittavan EEA-sopimuksen mukaista sijoittautumisvapautta ja palveluiden tarjoamisen vapautta, vaikka sitä sovellettiinkin erotuksetta niin kotimaisiin kuin ulkomaisiin toimijoihin. EEA-sopimuksen jäsenvaltioiden omassa harkintavallassa oli kuitenkin, valtion moraaliin, uskontoon ja kulttuuriin liittyvät taustatekijät huomioon ottaen, päättää yhteiskunnan tärkeinä pitämien hyväksyttävien päämäärien suojaamiseksi tarpeelliset rahapelilainsäädännön tavoitteet sekä haluttu suojan taso ja laajuus. Rajoituksia asetettaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon EFTA- ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä määrittelemät rajat rajoitusten oikeasuhteisuudelle.

EFTA-tuomioistuimen mukaan Norjan rahapelilainsäädännön tavoitteina on

1. ehkäistä rahapeleistä aiheutuvia haittoja ja suojella kansalaisia rahapelihaitoilta,
2. rajoittaa rahapelaamista kohtuulliselle ja sosiaalisesti turvattavissa olevalle tasolle,
3. ohjata rahapelaamista vastuullisesti toimeenpantuihin peleihin ja suojella kuluttajia,
4. ylläpitää yleistä järjestystä ja ehkäistä rikollisuutta,
5. ohjata rahapeleistä saatavat tuotot humanitaarisiin ja sosiaalista hyvinvointia edistäviin kohteisiin,
6. estää rahapelitoiminnan käyttö yksityisen voiton tavoitteluun.

EFTA-tuomioistuin totesi Norjan lainsäädännön kaltaisten tavoitteiden olleen hyväksyttäviä perusteita yhteisöoikeuden rajoituksille mm. EY-tuomioistuimen Schindler-²⁷, Zenatti-²⁸ ja Placanica²⁹-tapauksissa. Ollakseen hyväksyttäviä perusteita rajoittavalle lainsäädännölle, on rajoitusten edistettävä tehokkaasti tavoitteiden toteutumista. EFTA-tuomioistuimen mukaan valtion toimien tulee johdonmukaisella ja soveliaalla tavalla edistää rahapelipolitiikan toteutumista. Kantajan mukaan valtion rahapeliyhteisön laajat markkinointitoimet ja pelivalikoiman laajentaminen eivät ole yhdenmukaisia toimia lainsäädännön pelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä koskevien tavoitteiden kanssa. Tuomioistuimen mukaan valtionyhtiön markkinointi- ja tuotekehittelytoimet ovat merkityksellistä arvioitaessa rahapelipolitiikan johdonmukaisuutta. EFTA-tuomioistuin katsoi Placanica-tapaukseen³⁰ viitaten, että rahapelisektorin hallittu kehitys, mukaan lukien laajan pelivalikoiman ylläpito, tietyn laajuiset markkinointitoimet ja tekniikan kehityksen hyväksikäyttö, saattavat olla puolustettavissa, jotta monopoliyhteisö voisi toteuttaa tarkoituksensa ja säilyä varteenotettavana vaihtoehtona pelaajille, jotka muutoin saattaisivat pelata laittomia pelejä. Rajoitusten on myös, ollakseen hyväksyttäviä, oltava välttämättömiä tavoitteiden toteuttamiseksi. Rajoitus on välttämätön, jos tavoitteeseen ei ole mahdollista päästä muilla, vähemmän rajoittavilla keinoilla.

Näin ollen EFTA-tuomioistuimen mukaan, jotta EEA-sopimus ei syrjäyttäisi kansallisen lain säännöksiä, tulee asetettujen rajoitusten johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla edistää hyväksyttävien tavoitteiden toteutumista, ja niiden tulee olla oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden (niiden on oltava välttämättömiä tavoitteiden saavuttamiseksi, ne eivät saa rajoittaa toimintaa enempää kuin on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi).

Kysymyksen yksityisen voitontavoittelun kieltävän ja rahapelituotot humanitaarisiin sekä sosiaalista hyvinvointia edistäviin tarkoituksiin ohjaavan kansallisen lainsäädännön EEA-oikeuden mukaisuudesta, EFTA-tuomioistuin vastasi, ettei yleishyödyllisten toimintojen rahoitus voinut olla rajoittavan lainsäädännön hyväksyttävä oikeutusperuste vaan ainoastaan sen positiivinen sivuvaikutus. Jos yksityisen voiton tavoittelun estäminen on itsessään yksi lainsäädännön tavoite, tulee myös kansallisen rahapelipolitiikan kuvastaa moraalisia huolia tavoitteen takana.

EFTA-tuomioistuin katsoi, että kansallisen yksinoikeusjärjestelmän nojalla viranomaisilla on oikeus kieltää ulkomaisten rahapelien toimittaminen ja markkinointitoimet Norjassa. Jos kansallinen tuomioistuin tapausta koskevassa harkinnassaan tulee siihen tulokseen, että kaupallisia yhtiöitä koskevat rajoitukset eivät ole oikeutettuja, voi viranomainen silti eri maiden erilaisista suojatavoista johtuen edellyttää, että ulkomaiset toimijat hakevat luvan toiminnalleen. Tällaisessa tilanteessa kansallisten lupaedellytykset eivät saa olla ylimitoitettuja suhteessa tavoitteisiin. Lupaprosessin on oltava syrjimätön ja siinä tulee ottaa huomioon pelintarjoajan kotimaassa edellytetyt ja täytetyt vaatimukset.

27 C-275/92.

28 C-67/98.

29 C-338/04, C-359/04 ja C-360/04.

30 C-338/04, C-359/04 ja C-360/04.

8 KOMISSION URHEILUVEDONLYÖNTIPALVELUIDEN TARJOAMISTA KOSKEVA VALVONTAMENETTELY, ASIA 2004/4062³¹

8.1 Komission virallinen huomautus

Euroopan unionin komissio antoi virallisen huomautuksen huhtikuussa 2006 Alankomaiden, Italian, Ruotsin, Saksan, Suomen, Tanskan ja Unkarin hallituksille. Komissio pyysi selvitystä maiden muita toimijoita kuin kansallisia rahapelimonopoleja koskevista urheiluedonlyönnin rajoituksista ja kielloista. Komissio halusi valvontamenettelyllä selvittää, rajoittavatko *urheiluedonlyönnin* kansalliset rajoitukset palveluiden vapaata tarjoamista ja liikkuvuutta koskevia EU-sääntöjä. Selvityksellä komissio pyrki tarkistamaan, että sisämarkkinoilla sovellettavat rajoitukset ovat EU-lakien mukaisia eli ne ovat välttämättömiä ja vaikutuksiltaan oikein mitoitettuja eivätkä aseta vedonlyöntipalveluidentarjoajia eriarvoiseen asemaan. Muita rahapelejä koskeviin rajoituksiin ja kieltoihin tai kansallisten rahapelimonopolioiden olemassaoloon sinänsä selvityspyyntö ei ulottunut.

8.2 Suomen vastaus komission viralliseen huomautukseen

Kesäkuussa 2006 antamassaan vastauksessa komissiolle Suomi käsitteli kaikkia virallisessa huomautuksessa esitettyjä väitteitä. Suomen vastauksen johtopäätöksenä komission viralliseen huomautukseen oli, ettei Suomi ole laiminlyönyt EY:n 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan rajoittamalla perusteettomasti vakioveikkaus- ja urheiluedonlyöntipalveluiden tarjoamista ja markkinointia Suomessa.

8.3 Suomen täydentävä vastaus komission viralliseen huomautukseen

Lokakuussa 2006 Suomi täydensi kesäkuussa komissiolle antamaansa vastausta. Täydentävässä vastauksessaan Suomi toi esille suunnitellun lainsäädäntöhankkeen arpajaislain uudistamiseksi. Lainsäädäntöhankkeessa on muun ohella määrä valmistella säännökset ikärajoista ja mainonnan rajoittamisesta. Täydentävän vastauksen liitteenä oli muun muassa sisäasiainministeriön keskustelualoitteet julkaisusarjan osa 28/2006: Suomalaisen rahapeli-, bingo- ja tavara-arpajais- ja rahankeräyspolitiikka, asiakirjoja Veikkauksen sosiaalisen vastuun ja vastuullisen pelitoiminnan periaatteista ja markkinointiviestinnän eettisistä ohjeista sekä Veikkauksen vuosiraportti 2005. Liitteinä oli myös ongelmapelaamisessa auttavan Peluuri-puhelinpalvelun tilastoja, tiedotteita ja raportteja, sisäasiainministeriön epäviralliset englanninkieliset käännökset Suomen arpajaislaista, arpajaisasetuksesta ja arpajaisverolaista sekä Taloustutkimus Oy:n vuonna 2003 tekemä Rahapelitutkimus.

31 Aiemmin jaksoissa 5.2. ja 5.3. on käsitelty komission tehtäviä ja roolia rahapeliasioissa.

8.4 Komission perusteltu lausunto

Virallisen huomautuksen ja Suomen siihen antaman vastauksen perusteella komissio antoi maaliskuussa 2007 Suomelle perustellun lausunnon palveluiden tarjoamisen vapauden rajoituksista urheiluedonlyönnin alalla.

EY:n perustamissopimuksen 49 artiklan mukaan kielletään rajoitukset, jotka koskevat EU:n alueella jäsenvaltioiden rajojen yli tapahtuvaa palvelujen tarjoamista. Kiellettyinä rajoituksina pidetään EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kaikkia toimia, joilla kielletään vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi.

Komission mukaan perustamissopimuksen 49 artiklan toteutumista rajoittavat Suomen arpa-jaislain (1047/2001)

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

Näiden lisäksi arpajaislain 5 §:n vaatimus urheiluedonlyöntipalveluja tarjoavan yhteisön kotipaikasta Suomessa on komission mukaan luonteeltaan syrjivä.

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 49 artiklan soveltamista voidaan rajoittaa ainoastaan sellaisilla toimenpiteillä, joita sovelletaan erottelematta kaikkiin, ja jotka

- perustuvat pakottaviin yleisiin etuihin liittyviin syihin, ellei kyseisiä etuja suojella jo siinä jäsenvaltiossa, johon palveluiden tarjoaja on sijoittautunut, ja jotka
- eivät ole suhteettomia eli niillä todennäköisesti päästään tavoitteeseen ja niitä ei voida korvata vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä.

EY-tuomioistuimen mukaan yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joilla rahapelitoiminnan rajoituksia voidaan perustella, ovat mm. kuluttajansuoja, petosten ehkäisy ja liiallisen pelaamisen ehkäisy. Tällaisten rajoitusten tulee kuitenkin johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti edistää tavoiteltavien päämäärien toteuttamista.

Komission tulkinnan mukaan Suomen poliittiset tavoitteet uhkapelien sääntelyn ja valvonnan osalta ovat

- A. Julkisten toimien ja projektien rahoittaminen sekä yksityisen tai taloudellisen voitontavoittelun estäminen
- B. Ongelmapelaamisen ja peliriippuvuuden ehkäisy
- C. Rikosten torjunta pelitoiminnan asianmukaisuuden valvonnalla sekä kotipaikkavaatimuksella.

A. Jäsenvaltion taloudelliset edut ja tuottojen käyttäminen

Perustellussa launnessaan komissio toisti EU:n kannan, jonka mukaan jäsenvaltioiden puhtaasti taloudellisiin etuihin liittyvät tavoitteet eivät ole sellaisia syitä, joilla palveluiden tarjoamisen perusvapauden rajoituksia voitaisiin pätevästi perustella. Erityisesti komissio kiinnitti huomiota Veikkaus Oy:lle asetettuihin valtion talousarvioon kirjattaviin tuotto-odotuksiin. Valtion asettamat tulotavoitteet ovat ristiriidassa rajoitusten perusteena olevan yleisen tavoitteen kanssa, jonka mukaan yksityistä tai taloudellista voitontavoittelua estämällä pelaajia suojellaan lii-

allisesta pelaamisesta aiheutuvista haitoista. Rajoituksilla ei myöskään voida johdonmukaisella tavalla saavuttaa yksityisen voiton estämisen tavoitetta, sillä Veikkauksen jälleenmyyjäverkos- to perustuu yksityisyrittäjiin, joille urheiluedonlyöntipalveluiden myynti on yksi toimeentu- lon lähde. Yksityiset jälleenmyyjät hyötyvät myös Veikkaukselle asetetuista tulotavoitteista sekä myynnin kasvusta.

Nämä seikat estävät komission mukaan sen, että yksityisen voitontavoittelun estämistä ja pe- laajien suojelun tavoitetta käytetään palveluiden tarjoamisen vapauden rajoittamisperusteina.

B. Kuluttajien suojeleminen ja pelaamisesta aiheutuvien ongelmien ehkäisy

Kuluttajien suojelemisen ja pelaamisesta aiheutuvien ongelmien ehkäisemisen osalta komis- sio viittasi Gambelli-tuomiosta (asia C-243/01) ilmenevään EY-tuomioistuimen kantaan, jon- ka mukaan monopoliaseman perusteluina ei voi käyttää pelimahdollisuuksien vähentämistä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, jos monopoliyhtiön sallitaan samanaikaisesti houkuttelevan ja rohkaisevan kuluttajia osallistumaan rahapeleihin.

Komissio arvioi Veikkauksen kaupallisen tiedottamisen johdonmukaisuutta kokonaisstra- tegian perusteella. Komission mukaan Veikkaus käyttää kaupalliseen tiedottamiseen järjestel- mällisesti ja aktiivisesti useita kanavia kuten tuotemainontaa, sponsorointia ja jakeluinvestoin- teja. Yhtiön kaikki markkinointitoimenpiteet tähtäävät liiketoiminnan edistämiseen. Vaikka ur- heiluedonlyönti- ja veikkauspelien markkinointikustannuksia Veikkauksen tarjoamien mui- den rahapeliin markkinointikustannuksista ei varmuudella pystytä erottelemaan, edistävät in- vestoinnit myös urheiluedonlyönti- ja veikkauspelejä. Komissio tulkitsi kaupallisen viestinnän menoja laajasti, ja sen mukaisesti suhdetoimintaan, brändin kehittämiseen ja muihin vastaaviin toimintoihin liittyvät menot tulisi huomioida arvioitaessa urheiluedonlyönti- ja veikkauspele- in markkinointia.

Pelaamisesta aiheutuvien haittojen osalta komissio kiinnitti huomiota siihen, että vaikka Suomen lainsäädännössä selkeästi säädetään tavoitteiksi väärinkäytösten estäminen ja pelaami- sesta aiheutuvien haittojen vähentäminen, ei Suomen virallisessa ilmoituksessa ollut lainkaan viitattu valtion sellaisiin menoihin tai toimiin, joilla kuluttajia pyrittäisiin suojelemaan tai eh- käisemään peliriippuvuutta.

Nämä seikat huomioiden komissio päätyi katsomaan, ettei arpajaislain rajoituksia voi perus- tella kuluttajien suojelemisella ja tarpeella estää peliriippuvuuden yleistymistä.

C. Pelitoiminnan asianmukaisuuden turvaaminen ja rikosten torjunta

Komissio ei Suomen vastauksen perusteella löytänyt yhtäkään perustetta kaikkien rajat ylittävi- en rahapeli- ja vedonlyöntipalveluiden rajoituksille, varsinkin jos palveluita tarjoaa valtuutettu tarjoaja, joka on laillisesti sijoittautunut johonkin toiseen jäsenvaltioon, ja jossa häntä valvotaan asianmukaisesti. Vaikka EY-tuomioistuin on antamissaan rahapeliratkaisuissaan vahvistanut, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta uhkapelialalla taattavan suojan tason ja keinojen suhteen, tulee toimilupa- harkinnassa ottaa huomioon myös muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden laillisiin rahapeli- toimijoihin kohdistetut valvontatoimet sekä muiden jäsenvaltioiden saman alan lainsäädännön tavoitteet. Näin ollen jos tiettyjen rahapeliin tarjonta on sallittu sekä kohde- että kotijäsenvalti- oissa, ja molemmat jäsenvaltiot pyrkivät tosiasiallisesti samoihin yleisen edun mukaisiin tavoit- teisiin ja samantasoiseen suojaan, ei palveluidentarjoajaa saa kieltää tarjoamasta palveluitaan kohdejäsenvaltiossa.

Komissio katsoi, etteivät arpajaislain rahapeli- ja vedonlyöntitoiminnan järjestämisen ja edistämisen rajoitukset ole rikollisen toiminnan estämiseksi ilmoitettuun pakottavaan syyhyn nähden tarpeellisia eivätkä oikeasuhteisia, eivätkä ne täten ole yhdenmukaisia EY:n 49 artiklan kanssa.

Näillä perusteilla komissio antoi Suomelle perustellun lausunnon, jonka mukaan Suomi on

jättänyt täyttämättä EY:n perustamissopimuksen 49 artiklan mukaiset velvollisuutensa, koska Suomen arpajaislaissa asetetaan rajoituksia urheiluedonlyöntipalveluiden järjestämiselle siten, että toisesta jäsenvaltiosta ei voi tarjota urheiluedonlyöntipalveluita etäpalveluna (esim. internetissä) Suomeen sijoittautumatta tänne. Komission mukaan Suomen viranomaiset eivät myöskään tarkastele, säännelläänkö yleiseen etuun liittyviä kysymyksiä jo ulkomaisen rahapelipalveluiden tarjoajan kotijäsenvaltiossa. Lisäksi arpajaislain kielto mainostaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden urheiluedonlyöntipalveluiden tarjoajien toimintaa rajoittaa sekä heidän että suomalaisten ja myös ulkomaisten media- ja mainosalan toimijoiden mahdollisuuksia tarjota palveluitaan EU:n alueella.

8.5. Suomen vastaus komission perusteltuun lausuntoon

Toukokuussa 2007 Suomi lähetti vastauksen komissiolle perustellun lausunnon johdosta. Vastauksessaan Suomi toisti jo aiemmin esittämänsä näkemyksen, jonka mukaan Suomi ei ole laininlyönyt EY:n 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan rajoittamalla perusteettomasti vakioveikkaus- ja urheiluedonlyöntipalvelujen tarjoamista ja markkinointia Suomessa.

Suomi kiinnitti tarkastelun lähtökohdissa huomiota erityisesti siihen, ettei urheiluedonlyöntipalveluita ole harmonisoitu yhteisössä vaan ne, kuten muukin rahapelitoiminta, ovat nimienomaisesti jätetty esimerkiksi palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY ja sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin 2000/31/EY soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen yksin se, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta toiminnalleen luvan saanutta urheiluedonlyöntipalvelujen tarjoajaa valvotaan ja toimintaa säännellään kyseisessä valtiossa, ei merkitse sitä, ettei Suomi voisi rajoittaa kyseisten palvelujen tarjontaa.

Koska rahapelitoimintaa ei yhteisötasolla ole harmonisoitu, tulee arpajaislain säännöksiä arvioida erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen rahapelejä koskevan oikeuskäytännön valossa. EY-tuomioistuin on rahapeliratkaisuissaan pitänyt arpajaisiin liittyvien erityispiirteiden vuoksi perusteltuna, että jäsenvaltioilla on riittävästi harkintavaltaa päättää arpajaisten sallittavuudesta, sääntelystä ja valvontajärjestelyistä.

Komission mukaan Suomen urheiluedonlyöntipalvelujen tarjoamista ja markkinointia koskevat säännökset rajoittavat myös ko. palvelujen osalta mediamyyntipalveluiden tarjoamista yhteisössä. Vastauksessaan Suomi katsoi, että arpajaislain 62 §:n 2 momentin markkinointikielto on välttämätön arpajaislain tavoitteiden toteuttamiseksi. Urheiluedonlyöntipalvelujen tarjoamista koskevien rajoitusten ollessa perusteltuja on myös niiden markkinointia koskeva kielto perusteltu. Ilman markkinointikieltoa urheiluedonlyöntipalvelujen tarjoamista koskevat rajoitukset jäisivät merkityksettömiksi.

A. Jäsenvaltion taloudelliset edut ja tuottojen käyttäminen

Suomi katsoi ensinnäkin, ettei urheiluedonlyöntipeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ole sääntelyn todellinen syy, vaan sen seuraus. Suomi viittasi myös EY-tuomioistuimen Läärä-tapauksessa antamaan ratkaisuun, jonka mukaan velvoite maksaa peleistä saatu tuotto valtiolle on rikosten ja petosten vaara huomioon ottaen tehokas keino asettaa tiukat rajat rahapelitoimintaan liittyvälle voitontavoittelulle.

Toiseksi Suomi korosti, ettei Veikkaus Oy:n tulojen kirjaamisessa valtion tulevaan talousarvioon ole kyse liiketaloudellisesta tuotto-odotuksesta, vaan puhtaasti budjettiteknisestä kirjauksesta. Suomi kiisti myös komission näkemyksen siitä, että Veikkaus Oy:n tuotot olisivat jatkuvasti ylittäneet tehdyt tuottoarviot.

Kolmanneksi Suomi katsoi, että komission väitteet Veikkaus Oy:n jakeluverkostosta olivat virheellisiä. Suomen mukaan jakeluverkoston tavoitteena on turvata se, että kansalaisilla on yh-

tällaiset mahdollisuudet käyttää Veikkaus Oy:n palveluja harvaanasutussa maassa. Asiamiehille maksettavia asiamiespalkkioita ei Suomen mukaan voi pitää ihmisten pelihimon hyväksikäyttönä ja yksityisen voiton tavoitteluna.

B. Kuluttajien suojeleminen ja pelaamisesta aiheutuvien ongelmien ehkäisy

Tuotemainonnan, sponsoroinnin ja muiden investointien osalta Suomi katsoi, ettei Gambelli-tuomiosta voi vetää sellaista johtopäätöstä, ettei yksinoikeusyhteisö saisi mainostaa toimintaansa. Päinvastoin, EY-tuomioistuimen Placanica ym. –tapauksessa antaman ratkaisun mukaan luvan saaneille toimijoille voidaan sallia laaja pelivalikoima, tietynlainen mainonta ja uusien jake-lutekniikoiden hyödyntäminen, jotta lailliset rahapelientarjoajat olisivat houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle.

Lisäksi Suomi toi esille sellaisia valtion menoja ja toimia, joilla kuluttajia pyritään suojelemaan rahapelihaitoilta ja joilla ehkäistään peliriippuvuutta.

C. Pelitoiminnan asianmukaisuuden turvaaminen ja rikosten torjunta

Suomen vastauksen mukaan sillä, että jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmä kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Huomioon tulee ottaa vain kyseisen jäsenvaltion tavoittelemat päämäärät ja haluttu suojan taso. Suomi katsoi edelleen, etteivät muiden jäsenvaltioiden viranomaisten toimet ole riittäviä torjumaan rikoksia tai rahanpesua Suomessa varsinkin kun erityisesti Veikkaus Oy:n peleihin liittyvät rahapesuepäilyt ovat lisääntyneet merkittävästi.

Suomen johtopäätöksenä oli, ettei Suomi ole rajoittanut perusteettomasti urheiluvedonlyöntipalvelujen tarjoamista ja markkinointia Suomessa eikä näin ollen laiminlyönyt EY:n 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

8.6 Menettelystä jatkossa

Mikäli Suomen vastaus perusteltuun lausuntoon ei vakuuta komissiota siitä, että Suomen urheiluveikkaus- ja vedonlyöntipelejä koskeva lainsäädäntö ja rajoitukset ovat EU-säännösten mukaiset, voi komissio nostaa kanteen EY-tuomioistuimessa Suomen vastaan jäsenvelvoitteiden täyttämättä jättämisestä.³²

³² Katso jakso 5.3.2.

9 RAHAPELIEN KEHITYS SUOMESSA³³

Suomen rahapelijärjestelmä on kehittynyt asteittain ja aloittain. Eri pelimuotoja koskeva sääntelyntarve on ollut erilaista eri aikoina ja säädöksiä on annettu pelimuotokohtaisesti, koska yhteiselle, kaikkia pelimuotoja koskevalle sääntelylle ei 1900-luvun alkupuoliskolla koettu olevan tarvetta. Suomalaisten arvellaan suhtautuneen rahapeleihin jyrkän torjuvasti 1900-luvun alkupuolella. Syynä tähän on vuoden 1889 rikoslain säännökset, joiden mukaan rahapelit olivat hyvien tapojen vastaisia ja johtivat sakkorangaistukseen.

9.1 Raha-arpajaiset

Raha-arpajaisten synty Suomessa liittyy Suomalaisen Oopperan ja Suomen Kansallisteatterin toimintojen rahoitusvaikeuksiin 1920-luvulla. Ensiaskel kohti rahapelien laillistamista oli eduskunnan vuonna 1926 niukalla ääntenemmistöllä hyväksymä raha-arpajaisia koskeva asetus ja niihin verrattavaa toimintaa koskevan rikoslain kohdan muutos. Niukka ääntenemmistö osoittaa rahapelien vastustuksen olleen vielä laajaa. Tämän jälkeen eri pelitoiminnoista annetut asetukset lievensivät hiljalleen suhtautumista rahapeleihin. Toimilupa raha-arpajaisten järjestämiseen on vuodesta 1976 ollut Veikkaus Oy:llä.

9.2 Raha-automaatit

Ensimmäiset raha-automaatit tuotiin Suomeen 1920-luvun puolivälissä ja raha-automaattitoiminta oli aluksi vapaata kilpailulle. Raha-automaatteja pitäneiden liikemiesten vaikuttimina oli luonnollisesti yksityisen voiton kerääminen ja ilman sääntelyä raha-automaatteja oli sijoitettuna lähes kaikkialla (esim. yleisten saunojen eteisissä ja jopa puiston puissa). Raha-automaattien lisääntyessä alkoi myös niiden vastustuskin lisääntyä. Erityisesti vastustajat kiinnittivät huomiota siihen, kuinka houkuttelevaa ja helppoa alaikäisten ja vähävaraisten oli tuhjata rahansa automaatteihin. Raha-automaattien pitämistä pidettiin lähinnä vaivattomana rahakeruuna kuin normaalina liiketoimintana. Raha-automaattipelejä paheksuttiin myös sen perusteella, että niiden katsottiin kasvattavan nuorisoon tuhlaavaisuutta ja rikollisuuttakin. Automaattien sijoittelu lähes kaikkiin mahdollisiin paikkoihin yhdistettynä valvonnan puutteeseen oli omiaan houkuttelemaan ”vähävaraisia poikasia” yrittämään päästä käsiksi koneen sisällä oleviin rahoihin. Ensimmäinen raha-automaatteja koskenut sääntelytoimenpide oli vuoden 1929 leimaverolaki, johon oli sisällytetty raha-automaattien pitoluvat. 1930-luvun alussa syntyi ajatus raha-automaattitoiminnan monopolisoimisesta.

Raha-automaattitoiminta muuttui olennaisesti vuonna 1933 annetulla asetuksella luvan myöntämisestä määrätynlaisten huvitilaisuuksien järjestämiseen ja eräiden automaattilaitteiden pitämiseen (A 222/33). Asetuksen mukaan lupa raha-automaattien pitämiseen voitiin vastedes myöntää vain hyväntekeväisyyttä tai muuta yleishyödyllistä toimintaa harjoittavalle yhteisölle. Myös mahdolliselle voitolle määrättiin yläraja ja raha-automaattien pitopaikkoja karsittiin huomattavasti.

Vuoden 1937 asetus raha-automaateista (443/37) loi perustan raha-automaattipelien mono-

³³ Maamme rahapelitoimintaa sekä eri rahapeliorganisaatioiden alkuvaiheita ja kehitystä on kattavasti käsitellyt Jukka Kortelainen Raha-automaattiyhdistyksen 50-vuotishistoriaa koskeneessa teoksessaan Pajatso ja kansanterveys. Tämä jakso perustuu pääasiallisesti kyseisen teoksen sivuille 37-90.

polille säätämällä raha-automaattitoiminta sitä tarkoitusta varten perustettavan yhdistyksen yksinoikeudeksi. Toiminnan keskittämällä yhdelle organisaatiolle yleishyödylliset järjestöt saatiin tasapuolisempaan asemaan raha-automaattituottojen jaossa. Asetuksen voimaantulon jälkeen raha-automaattipelien järjestäminen on yksinoikeudella kuulunut Raha-automaattiyhdistykselle.

9.3 Vedonlyönti hevoskilpailuissa

Vuonna 1927 annettiin asetus vedonlyönnistä hevoskilpailuissa. Hevosvedonlyöntipelien suosio sen alkuvuosikymmeninä oli perin vaatimatonta. Vasta 1960-luvulla pelaaminen alkoi uusien totopelien kehittymisen myötä lisääntyä. Asetuksen mukainen lupa rahapelin harjoittamiseen annettiin Suomen Ravirengas ry:lle, joka yhdistettiin vuonna 1973 Hevostalouden keskusliittoon. Näistä muodostettu Suomen Hippos ry hoiti vedonlyöntiä hevoskilpailuissa Suomessa vuoden 2000 loppuun asti. Vuonna 2000 tehty, silloisen arpajaislain (L 491/1965) 3 §:ä koskevan lainmuutos mahdollisti sen, että vuoden 2001 alussa Suomen Hippos ry:ssä toteutetun organisaatiomuutoksen myötä totopelitoimintaan liittyvät tehtävät voitiin siirtää keskusjärjestön kokonaan omistamalle Fintoto Oy:lle. (HE 182/2000). Fintoto Oy vastaa nykyisin totopelien järjestämisestä Suomessa.

9.4 Veikkaustoiminta

Kotimainen veikkaustoiminta alkoi vuonna 1940 annetun asetuksen vedonlyönnistä urheilukilpailuissa (443/40) turvin. Veikkaustoiminnan järjestäjänä toimi aluksi yksityisoikeudellinen osakeyhtiö Oy Tippaustoimisto Ab. Vuonna 1976 veikkaus- ja raha-arpajaisten toimeenpääntö siirtyi yksinoikeudella valtion kokonaan ostamalle Veikkaus Oy:lle, joka toimii edelleenkin raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien järjestäjänä Suomessa.

9.5 Kasinotoiminta

Lupa Suomen ensimmäisen ja toistaiseksi ainoan kasinon perustamiseen on annettu Raha-automaattiyhdistykselle vuonna 1991 annetun arpajaislain muutoksen nojalla. Kooltaan Helsingissä toimiva Grand Casino Helsinki on eurooppalaista keskitasoa, mutta pelivolyymiltaan se jää samankokoisia eurooppalaisia kasinoita pienemmäksi pelikulttuurista ja pelaajien varallisuudesta johtuen (Kaivoluo 2007).

9.6 Vuoden 1965 arpajaislaki

Vuonna 1965 annettu arpajaislaki oli ensimmäinen laintasoinen yksinomaan arpajaisia koskeva säännös. Lailla ei kumottu aiempia eri rahapeleistä annettuja asetuksia, vaan lain tavoitteena oli koota perussäännökset ero pelitoiminnoista yhteen lakiin. Lain lähtökohtana oli, että rahapeli-toiminnan harjoittaminen vaati aina viranomaisen luvan ja lain perusteluissa korostettiin sitä, että tulojen hankkiminen ihmisten pelihaluja hyväksikäyttämällä oli sallittava vain rajoitetusti ja ainoastaan tulojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyttä tai muun aatteellisen toiminnan tukemista varten.

LÄHTEET

Virallislähteet

Asia 2004/4062:

- Euroopan yhteisöjen komission virallinen ilmoitus 4.4.2006.
- Suomen vastaus komission viralliseen huomautukseen 20.6.2006.
- Suomen täydentävä vastaus komission viralliseen huomautukseen 18.10.2006.
- Euroopan yhteisöjen komission perusteltu lausunto 21.3.2007.
- Suomen vastaus komission perusteltuun lausuntoon 18.5.2007.

HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

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

HE 182/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain 3 §:n muuttamisesta.

HE 211/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta.

KKO:2001:1625 Korkeimman oikeuden lausunto Tasavallan Presidentille 29.8.2001.

KM 1995:5: Komiteanmietintö 1995:5. Rahapeli-toimikunnan mietintö.

Rahapelifoorumin linjaukset 2006: Sisäasiainministeriön julkaisuja 28/2006: Suomalainen rahapeli-, bingo- ja tavaratarjonta- ja rahankeräyspolitiikka.

Sisäasiainministeriön julkaisuja 38/2007: Sisäasiainministeriön lainsäädäntöhankkeet, heinäkuu 2007.

Tuomioistuinratkaisut

EFTA-tuomioistuin

- o E-1/06
- o E-3/06

EY-tuomioistuimen ratkaisuja rahapelitapauksissa

- o C-13/76 ECR 1976, 1333 (Dona)
- o C-36/74 ECR 1974, 1405 (Walrave & Koch)
- o C-196/87 ECR 1988, 6159 (Steymann)
- o C-275/92 ECR 1994 I-1039 (Schindler)
- o C-415/93 ECR 1995 I-4921 (Bosman)
- o C-124/97 ECR 1999 I-6067 (Läärä)
- o C-67/98 ECR 1999 I-7289 (Zenatti)
- o C-6/01 ECR 2003 I-8621 (Anomar)
- o C-243/01 ECR 2003 I-13031 (Gambelli)
- o C-338/04, C-359/04 ja C-360/04 (Placanica, Palazzese & Sorricchio)

Korkein hallinto-oikeus

- o KHO:2005:37
- o KHO:2007:28

Korkein oikeus

- o KKO:2001:38
- o KKO:2005:27

Säädökset

Ahvenanmaan itsehallintolaki 16.8.1991 (L 1144/1991).

Arpajaislaki 1.9.1965 (L 491/65).

Arpajaislaki 23.11.2001 (L 1047/2001).

Arpajaisverolaki 26.6.1992 (L 552/1992).

Arvonlisäverolaki 30.12.1993 (L 1501/1993).

Asetus Raha-automaattiyhdistyksestä 5.12.2001 (A 1169/2001).
 Asetus rahapeliteoiminnan valvontakustannusten korvaamisesta 19.12.2001 (A 1348/2001).
 Kirjastolaki 4.12.1998 (L 904/1998).
 Laki arpajaislain 3 §:n muuttamisesta 15.12.2000 (L 1126/2000).
 Laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä 23.11.2001 (L 1054/2001).
 Laki raha-automaattivastuksista 23.11.2001 (L 1056/2001).
 Laki totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen 23.11.2001 (L 1055/2001).
 Landskapslag om lotterier (L 10/1966).
 Osakeyhtiölaki 21.7.2006 (L 624/2006).
 Rikoslaki 19.12.1889 (L 39/1889).

Kirjallisuus

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti (2000)
 Eurooppaoikeus. Helsinki 2000.

Kortelainen, Jukka (1988)
 Pajatto ja kansanterveys, Raha-automaattiyhdistys 1938-1988. Porvoo 1988.

Laurila, Maija (1994)
 Yksinoikeudet ja kilpailu rahapeliteoiminnassa. tarkasteltavana erityisesti Raha-automaattiyhdistys.
 Helsinki 1994.

Varvio, Saaramia (2007)
 Urheilu-oikeuden pro gradu – tutkielma: Rahapelien monopoliasema Suomessa.
 Helsingin yliopisto 2007.

Elektroniset lähteet

Gambling Act 2003 (Uusi-Seelanti): Public Act 2003 No 51, 18.9.2003. Saatavilla pdf-muodossa osoitteesta http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Casino-and-Non-Casino-Gaming-Gambling-Act-2003?OpenDocument, päivitetty 07.11.2006 [viitattu 30.8.2007].

Gambling Act 2003 : Fact Sheet 1: Gambling Regulation in New Zealand. Saatavilla pdf-muodossa osoitteesta [http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Casino-and-Non-Casino-Gaming-Fact-Sheets-\(Gambling-Act-2003\)?OpenDocument](http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Casino-and-Non-Casino-Gaming-Fact-Sheets-(Gambling-Act-2003)?OpenDocument), päivitetty 24.6.2007 [viitattu 30.8.2007].

Gambling Act 2005 (Iso-Britannia). Public Act 2005 (c.19), 7.4.2005. Saatavilla pdf-muodossa osoitteesta <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005a.htm>.

Hallitusohjelma 2007: Valtioneuvosto: Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Helsinki: Edita Prima Oy, 2007. Saatavilla pdf-muodossa osoitteesta <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>, päivitetty 4.5.2007 [viitattu 24.8.2007].

Lausuntopyyntö SM044:00/2007: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 3.5.2007. Saatavilla Word Document -muodossa: osoitteesta: http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iId=12896&a_iId=102768, [viitattu 24.8.2007].

RAY:n vuosikertomus 2006: Raha-automaattiyhdistys: Vuosikertomus 2006. Loimaa: Priimus Paino Oy, 2007. Saatavilla pdf-muodossa osoitteesta <http://www.ray.fi/raytietoa/ray/rayvuosikertomus.php>, [viitattu 24.8.2007].

SOU 2006:11, Statens offentliga utredningar: Spel i en föränderlig värld. Slutbetänkande av Lotteriutredningen. Stockholm 2006. Saatavilla pdf-muodossa osoitteesta <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/56935>, päivitetty 27.1.2006 [viitattu 4.8.2007].

Suomen Hippos –konsernin vuosikertomus 2006: Suomen Hippos –konsernin vuosikertomus 2006. KM-Yhtymä Oy: Suomen Painotuote 2007. Saatavilla pdf-muodossa osoitteesta http://www.hippos.fi/hippos/suomen_hippos/index.php, [viitattu 28.8.2007].

This is EFTA 2007: EFTA: This is EFTA 2007. Drifosett, Bryssel. Saatavilla osoitteesta http://secretariat.efta.int/Web/Publications/this_is_EFTA/note/, [viitattu 27.8.2007].

Veikkauksen vuosikertomus 2006: Veikkaus Oy: Vuosikertomus 2006, Yhteiskuntavastuuraportti. Espoo: WellPrint Oy, 2007. Saatavilla pdf-muodossa osoitteesta: <https://www.veikkaus.fi/info/yritys/avainluvut/raportit.html>, [viitattu 24.8.2007].

www.atg.se/ForetagetATGServlet [viitattu 16.8.2007].

www.danskespil.dk [viitattu 18.8.2007].

www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-Casino-and-Non-Casino-Gaming-Index?OpenDocument [viitattu 30.8.2007].

www.efta.int/ [viitattu 27.8.2007].

www.europa.eu/institutions/inst/comm/index_fi.htm [viitattu 6.8.2007].

www.europa.eu/institutions/inst/justice/index_fi.htm [viitattu 6.8.2007].

www.hare.vn.fi [viitattu 24.8.2007].

www.kho.fi/paatokset/31756.htm. [viitattu 7.8.2007].

www.kho.fi/paatokset/39150.htm. [viitattu 7.8.2007].

www.lotteriinspektionen.se [viitattu 17.8.2007].

www.moh.govt.nz/problemgambling, päivitetty 15.6.2007 [viitattu 30.8.2007].

www.norsk-tipping.no [viitattu 17.8.2007].

www.nzlotteries.co.nz/wps/wcm/myconnect/lotteries2/nzlotteries/Global/AboutNZLotteries/Statutory-Function/ [viitattu 30.8.2007].

www.ray.fi [viitattu 1.8.2007].

www.ray.fi/avustustoiminta/index.php [viitattu 1.8.2007].

www.ray.fi/pelitoiminta/index.php [viitattu 1.8.2007].

www.ray.fi/raytietoa/ray/organisaatio.php?1=1 [viitattu 1.8.2007].

secure.paf.fi/About.event?wt=PAF_MENU_ABOUT_PAF [viitattu 3.8.2007].

www.pelaamisenvalvonta.ray.fi [viitattu 1.8.2007].

www.skat.dk/SKAT.aspx?oID=100239&vID=0 [viitattu 17.8.2007].

www.svenskaspel.se/pl.aspx?PageID=3740&menuid=8&parentip=4519 [viitattu 16.8.2007].

www.veikkaus.fi/info/yritys/index.html [viitattu 31.7.2007].

www.veikkaus.fi/info/yritys/edunsaajat/index.html [viitattu 31.7.2007].

www.veikkaus.fi/info/yritys/yritysinfo/paattajat.html [viitattu 31.7.2007].

yritys.fintoto.fi [viitattu 2.8.2007].

Muut lähteet

Dahlman, Marjo / osastosihteeri, RAY pelisalit ja ravintolakasinopelit, puhelinkeskustelu 24.8.2007.

Halinen, Ilmari / toimitusjohtaja, Fintoto Oy, puhelinkeskustelu 27.8.2007

Kaivoluo, Jukka / turvallisuuspäällikkö, Grand Casino Helsinki, puhelinkeskustelu 25.4.2007.

Lehto, Tuula / tiedottaja, Veikkaus, sähköpostiviesti 21.6.2006.

LYHENTEET

A	Asetus
Art.	Artikla
Dnro.	Diaarinumero
EEA	European Economic Area, Euroopan talousalue
EFTA	European Free Trade Association, Euroopan vapaakauppajärjestö
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisöt
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KM	Komitean mietintö
L	Laki
PAF	Ålands Penningautomatförening
RAY	Raha-automaattiyhdistys
SOU	Statens offentliga utredningar
vp.	Valtiopäivät