

Eurooppalaisen rahapelipolitiikan suuri murros vielä edessä?

ANTTI MYLLYMAA & RIITTA MATILAINEN

I. Nelson Rose ja Martin D. Owens (2009) ovat todenneet osuvasti, että rahapelisääntelyn historiallinen trendi Euroopassa on ollut ”kieltolaista kansallisen monopolin kautta yksityisten toimijoiden kansalliseen sääntelyyn” [käännös AM].

Varsinkin eurooppalaisessa rahapelitutkimuksessa EU-poliittinen konteksti on kuitenkin sivuutettu lähes täysin. Jos haluamme ymmärtää, miksi rahapelit ylipäätään ovat nousseet EU:n agendalle, on ensiarvoista ymmärtää jäsenvaltioiden välisiä *kansainvälisiä* suhteita rahapelaamisessa ja sen sääntelyssä. Näiden aiheiden tutkiminen on tosin haastavaa, sillä jäsenmaiden julkisuusperiaatteissa on merkittäviä eroja: siinä missä Suomen ulkoministeriö lähettää pyydytetyt asiakirjat paluupostissa yhden sähköpostikyselyn perusteella, ei Maltaan viranomaisilta välttämättä saa minkäänlaista vastausta usean vuoden sitkeän piirittämisen jälkeenkään. Lisäksi EU-instituutioiden, kuten komission ja neuvoston, toiminnasta löytyy vain rajoitetusti tietoa julkisista lähteistä. Suomessa ja monessa muussakin maassa ongelma muodostuu myös tiedonsaanti rahapeliyhteisöiltä. Olemme yhtä mieltä Rebecca Cassidy (2014) kanssa siitä, että tutkijoiden pääsy rahapeliyhteisöjen tietoihin tulisi olla yksi rahapeliluvan ehdoista, jolloin tutkijoiden työn onnistuminen ei nojaa rahapeliyhteisöissä tiedon jakamisesta vastaavien henkilöiden päätöksiin.

EU-instituutioista Eurooppa-neuvosto ja ministerineuvosto ovat kuitenkin ne, joiden toiminnassa jäsenvaltioiden väliset suhteet sekä pinnan alle painetut kiistat parhaiten tulevat esille. Kansainvälisten poliittis-taloudellisten kiistojen analysointiin kattavimmat analyysityökalut löytyvät kansainvälisen politiikan tutkimuksen, poliittisen taloustieteen sekä taloushistorian tutkimuksen piiristä. Nämä tarjoavat kiinnostavia uusia näkökulmia rahapelitutkimukseen sekä Eurooppa-tutki-

mukseen, joista jälkimmäistä on pitkään vaivannut keskittyminen muotoseikkoihin sisällön kustannuksella.

Aloitamme kuitenkin kansallisesta kontekstista. Ensin luomme katsauksen siihen, miksi Suomessa on aikanaan päädytty protektionistiseksi luonnehdittavaan rahapelipolitiikkaan ja kuinka protektionismi määrittää suomalaista rahapelipolitiikkaa vielä tänä päivänä. Sen jälkeen esittelemme muun muassa Maltaan vientioituneen tavan järjestää rahapelejä, joka kytkeytyy Maltaan 1990-luvun kilpailukykypolitiikkoihin. Tämän jälkeen luomme argumenttimme rahapelikysymyksen kiistanalaimisesta Euroopassa. Lopuksi pohdimme muutamia mahdollisia kehityskulkuja sekä vedämme johtopäätökset.

Suomen protektionistinen rahapelipolitiikka pohjaa historiaan

Ymmärtääkseen Suomen protektionistista rahapelipolitiikkaa on sukellettava Suomen rahapelimalin historiaan, jossa protektionismilla on pitkät perinteet. Suomalainen rahapelikulttuuri on vuosisatojen aikana muotoutunut vuorovaikutuksessa muiden maiden rahapelikulttuurien kanssa. Länsimainen rahapelikulttuuri on kotiutunut Suomeen hyvin, ja erityisesti Ruotsin rahapelipolitiikkaa ja -käytäntöjä on seurattu Suomessa tarkoin.

Jo 1700-luvun Ruotsissa sekä osallistuminen ulkomaisiin arpajaisiin että yksityisten harjoittama rahapelaaminen kiellettiin. Sen sijaan Ruotsin valtio alkoi samalla vuosisadalla eurooppalaisen mallin mukaisesti järjestää arpajaisia ”hyväntekeväisiin” tai julkisiin tarkoituksiin. (Korpiola & Sallila 2012.) 1800-luvulla Suomesta tuli osa Venäjän imperiumia, mutta suuriruhtinaskunnassa jäi voimaan Ruotsin vallan aikainen lainsäädäntö. Vuo-

den 1889 rikoslain mukaan raha-arpajaisten järjestäminen, ulkomaalaisten arpojen myyminen sekä huoneen pitäminen uhkapelin harjoitusta varten olivat kiellettyjä sakkojen tai korkeintaan vuoden vankeuden uhalla. Poikkeuksen muodostivat tavara-arpajaiset, joita sai järjestää luvanvaraisesti. Tavara-arpajaisista tulikin merkittävä osa suomalaista rahapelikulttuuria. Niiden avulla on tähän päivään saakka rahoitettu erilaista yhdistystoimintaa, lähetystyötä ja rakennushankkeita. (Lehtonen 1994.)

Raha-arpajaiset olivat Suomessa ensimmäinen rahapelaamisen muoto, joka vapautettiin ”rahapelikieltoista” 1920-luvulla. Väitteiden mukaan suomalaiset osallistuivat ulkomaisiin ja etenkin ruotsalaisiin raha-arpajaisiin, ja 1920-luvulle tultaessa nämä rahavirrat haluttiin kanavoitua kotimaisiin kulttuurikohteisiin. Vuonna 1926 eduskunta myönsi Kansallisoopperalle ja Kansallisteatterille toimiluvan raha-arpajaisten järjestämiseksi, ja ensimmäiset raha-arpajaiset järjestettiin jo samana vuonna. Raha-arpajaisten suosioista todistaa se, että 1920- ja 1930-luvuilla järjestettyjen arpajaisten määrä nousi siten, että vuodesta 1935 lähtien arpajaisia järjestettiin 12 kertaa vuodessa, ja arpajaisten tuottama puhdas tulo kasvoi koko ajan. (KA: Sisäasiainministeriön raha-arpajaisia koskevia...)

Samaan kulttuuriseen ja lainsäädännölliseen muutokseen osuu ravien laillistaminen ja totalisaattorijärjestelmän luominen. Myös ravien yhteydessä on nähtävissä protektionistinen ja isänmaallinen omaa hevosrotua vaaliva tendenssi. Valtioajot alkoivat Hämeenlinnasta vuonna 1865. Valtiovalta halusi rahoittaa ravikilpailutoimintaa siinä toivossa, että se tarjoaisi keinon edistää hevosten hoitoa ja kasvatusta. Suomen Ravirengas, raviurheilun ensimmäinen keskusjärjestö, perustettiin vuonna 1919. Järjestön tavoitteena oli saada totalisaattorivedonlyönti¹ lailliseksi, jotta hevoskasvatukseen ja -jalostukseen saataisiin lisää taloudellisia resursseja. Totalisaattorista käytiinkin keskustelua 1920-luvulla. Järjestelmän vastustajat vetosivat siihen, että pelaaminen vaikuttaisi yleistä moraalialopeuttavasti ja että erityisesti köyhemmät kansanluokat olisivat alttiita pelin vietäväksi. (Korpela 2008.) Tästä keskustelusta huolimatta totalisaat-

¹ Totalisaattorilla tarkoitetaan järjestelmää, jossa vedonlyöjä maksaa pelikassaan tietynsuuruisen panoksen. Voittajahevosta veikkaajien kesken jaetaan panosten suhteessa potti, josta on ensin tehty tietyt vähennykset.

tori laillistettiin Suomessa vuonna 1927.

Suomen suurimmissa kaupungeissa oli 1920-luvulla yksityisten liikemiesten omistamia raha-automaatteja. Saksa oli tärkeässä roolissa raha-automaattien tulossa Suomeen, sillä muutamat menestyneimmistä raha-automaattien omistajista olivat saksalaissyntyisiä ja automaattit ostettiin Saksasta. Raha-automaatteja oli 1920-luvulla Helsingissä joka puolella ravintoloissa, kahviloissa, yleisten saunojen eteisissä ja jopa ulkosalla. (Kortelainen 1988.) 1930-luvun mittaan tehtiin asetuksia, jotka sallivat automaattien pidon vain hyväntekeväisyysjärjestöille. Vuoden 1937 lopussa säädettiin, että raha-automaatin pitämiseen voidaan antaa lupa ainoastaan tarkoitusta varten perustettavalle erityiselle yhdistykselle. Yksinoikeusajattelu huipentui vuonna 1938, jolloin Raha-automaattiyhdistys eli RAY aloitti toimintansa. (Kortelainen 1988.) Näin yksityinen (ja osittain ulkomaisesta alkuperää oleva) voitontavoittelu juurittiin pois ja tuotot ohjattiin ”kansanterveydelle”.

Oy Tippaustoinimisto Ab (vuodesta 1941 Oy Veikkaustoinimisto Ab) perustettiin talvisodan jälkeen vuonna 1940 rahoittamaan suomalaista urheilua. Veikkauksen perustivat urheilujärjestöt, ja siitä muodostettiin yksityinen osakeyhtiö, jossa valtiolla oli kuitenkin määrävä rooli. Yksityiset ulkomaalaiset liikemiehet yrittivät tuoda ”tippausta” Suomeen jo aikaisemmin 1930-luvulla, mutta yritykset oli torjuttu. Suomalaiset myös osallistuivat ruotsalaiseen veikkaukseen ahkerasti 1920-luvulta lähtien. On arvioitu, että 1930-luvun lopulla Suomessa pelattiin 1 500–2 000 ruotsalaista veikkakuponkia viikossa. (Ylikangas 1990.) Erittäin tärkeä esikuva Veikkaukselle oli Ruotsissa vuonna 1934 perustettu Tipstjänst. Kansainvälisesti tarkasteltuna veikkaus alkoi Suomessa poikkeuksellisen varhain.

Protektionismi eli ”taloudellinen nationalismi” ei ole ollut vain Suomen rahapelipolitiikalle tyypillinen piirre. Myös Ruotsissa raha-arpajaiset sallittiin samoista syistä kuin Suomessakin pitkän kieltokauden jälkeen (Husz 2002). Samoin Tipstjänstin perustaminen johtui osaltaan siitä, että ruotsalaiset osallistuivat entistä innokkaammin ulkomaisiin rahapeleihin ja hävisivät niihin rahaa (Norberg 2004). Taloudellisen nationalismien ideana ei ollut pelkästään kasvattaa veroihin verrattavia valtiontuloja mutta myös rakentaa suomalaista kansakuntaa: nostaa Suomi korkeammalle tasolle, muiden länsimaisten valtioiden joukkoon. Rahapelimonopoliin syntymistä voidaan pitää myös

merkkinä valtion intressistä taata tiettyjen (uusi- en) sosiaalisten ja kulttuuristen käytäntöjen ja instituutioiden avustaminen. (Matilainen 2010.) Tämä kehitys on Suomessa myöhemmin näkynyt rahapelaamisen ja rahapeliuottojen liittämässä hyvinvointivaltion rakentamiseen, rahoittamiseen ja ylläpitämiseen (Matilainen & Raento 2014).

Kiinnostava tapaus on myös urheiluedonlyön- nin saapuminen Suomeen 1990-luvulla keskellä syvää lamaa. Tilanteessa, jossa kylmä sota oli lop- punut, kauppa Neuvostoliittoon oli karautunut karille ja Suomessa oli suuri tarve kuulua myytti- seen *länteen*, valtio teki selväksi, että se toivoi uu- desta rahapeli muodosta lisää veron kaltaisia tuot- toja paikkaamaan valtion horjuvaa taloutta. Li- säksi taustalla oli tuttu pelko siitä, että suomalaisten alati lisääntyvät kansainväliset yhteydet yhdis- tettyinä teknologiseen edistykseen (ennen kaik- kea internetin tulo) tekisivät suomalaisten osal- listumisen ulkomaisiin rahapeleihin entistä hel- pommaksi. Urheiluedonlyönin toteuttaja eli Veikkaus vastusti rahapelivalikoiman laajennusta, mutta joutui valtionyhtiönä taipumaan omista- jan eli valtion vaatimusten edessä. Budjettialijää- mien kanssa kamppailnut Suomen valtio oli val- mis muuttamaan arpajaislakia ja vaati Veikkausta luomaan erilaisia urheiluedonlyöntimuotoja pää- asiallisesti kahdesta syystä: ensinnäkin tuottoa oli saatava lisää ja toiseksi ulkomaiseen vedonlyön- tiin käytetyt rahat saataisiin pidettyä kotimaassa. (Karekallas & al. 2014.) Suomalaisen rahapelipoli- tiikan taustalla on siis ehdottomasti vaikuttanut protektionistinen ja/tai merkantilistinen ajattelu, koska keskeinen tekijä kansallisten vaihtoehtojen luomiselle on ollut ajatus *tuonnin syrjäyttämisestä*.

Kilpailuvaltioajattelu, suorien ulkomais- ten sijoitusten houkuttelu sekä internet muuttavat pelin hengen

Teknologisen kehityksen lisäksi muutoksia tapah- tui kansallisissa politiikoissa. Vuonna 1994 Mal- tan kansallismielinen puolue (*Partit Nazzjonalista*) uudisti maan verolainsäädäntöä. Tarkoituksena oli tukea Maltan kehittymistä kansainvälisek- si finanssialan keskuksiksi, houkutellessa ulkomai- sia sijoituksia sekä selkeyttää ulkomailta saatujen tulojen verokohtelua. (Komissio 2006.) Tämä oli kansallismielisen puolueen suunnanmuutos Mal- tan työväenpuolueen (*Partit Laburista*) aiemmin ajamaan talouspolitiikkaan, jossa fokus oli pitkään

ollut tuonnin syrjäyttämässä (Beattie 2004). Pe- rinteistä sosiaalidemokratiaa ajanut puolue ei ol- lut ollut halukas tekemään Maltasta veroparatiis- ia (Fabri & Baldacchino 1999). Sen sijaan vuon- na 1988 valtaan astuneen kansallismielisen puolue- en ajamat muutokset verolainsäädännössä tukivat Maltan laajempaa halua irtautua työvoimavaltai- sista aloista, kuten tekstiiliteollisuudesta. Nyky- terminologiassa tätä kutsuttaisiin varmasti kilpai- lukykypolitiikaksi. Verolainsäädännön muutok- set tekivät Maltasta veroparatiisiin, sillä ulkomais- ta liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden efektiivinen veroaste oli 4,2 prosenttia normaalin 35 pro- sentin yritysveroasteen sijaan, jos ne rekisteröityi- vät niin sanotuiksi International Trading Compa- nyiksi (ITC). Lisävaatimuksena alemman verota- son hyödyntämiselle oli, ettei yhtiö saanut harjoit- taa liiketoimintaa Maltalla.

Yhtenä keskeisenä syynä Maltan valtion teke- mille uudistuksille, kuten menoleikkauksille ja valtio-omaisuuden yksityistämiseksi, olivat myös Euroopan unionin niin sanotut Maastrichtin kri- teerit. Malta halusi nimittäin liittyä Euroopan unioniin sekä Euroopan talous- ja rahaliittoon, mutta sen julkistalouden alijäämä ylitti huomattavasti vakaus- ja kasvusopimuksestakin tutun kol- men prosentin raja-arvon. (Lansford 2012.) On ironista, että Maltasta tuli veroparatiisi sen yrittä- essä täyttää Euroopan unionin Maastrichtin kri- teerejä, joiden noudattamista Suomi on ponnek- kaasti vaatinut EU-foorumilla.

Britannian merentakaiseksi alueeksi määritellyl- lä Gibraltarilla veroparatiisilainsäädännön olen- naisin osa, niin sanottu verovapaan yhtiön status oli otettu käyttöön jo vuonna 1967. Espanjan ete- läosassa Pyreneiden niemimaalla sijaitsevan Gib- raltarin veroparatiisilainsäädännön käyttöönoton yhtenä merkittävänä syynä oli halu päästä eroon riippuvaisuudesta Britannian tuesta. Britannian, Gibraltarin ja Espanjan suhdetta onkin luonneh- dittu eräänlaiseksi ”ikuisiksi kolmiödraamaksi” (Morris & Haigh 1992).

Britanniassa suhtautuminen rahapelaamiseen, varsinkin vedonlyöntiin, on ollut jo pitkään huo- mattavasti myönteisempää kuin monissa muis- sa Euroopan maissa. Kuitenkin vasta 1990-luvun loppupuolella brittiläiset rahapeliyhtiöt huoma- sivat mahdollisuuden siirtää rahapeli toimintoja alemman verotuksen maihin ja tarjota rahapelejä kyseisistä maista televiestintävälinein rajojen yli. Rahapeliyhtiöt myös tunnistivat teknologisen ke- hityksen tuomat mahdollisuudet. Brittiläisten ra-

hapeliyhtiöiden edustajista koostunut valtuuskunta tapasikin Maltalla asian tiimoilta maan kansallismielisen puolueen edustajan John Dallin, joka toimi Maltaan valtiovarainministerinä (1992–1996 ja 1998–2004). Malta *suvereenina* valtiona näyttäytyi rahapelialan edustajille houkuttelevampana vaihtoehtona kuin esimerkiksi Gibraltar, joka on Britannian merentakaisena alueena ainoastaan rajoitetusti suvereeni ja herättää näin rahapelialan yritysten parissa erilaisia pelkoja *maariskistä*.

Esiin nousi kuitenkin rahapelaamiseen liittyvä luotettavuusongelma: kuinka saada kuluttajat siirtämään rahaa sekä pelaamaan veroparatiisiin sijoittautuneen rahapeliyhtiön kanssa, vaikka sen luotettavuudesta ei olisi mitään takeita? Brittiläisten rahapeliyhtiöiden edustajien ehdotus Dallille oli yksinkertainen: Maltalla oli jo veroparatiisilainsäädäntö ulkomaista liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä varten. Jos tähän yhdistettäisiin sopiva internet-rahapelitoiminnan toimilupajärjestelmä, saataisiin rahapelisivustot näyttämään ulkopuolisen tahon sääntelemiltä ja näin ollen luotettavimmilta. Ehdotuksen mukaan järjestely hyödyttäisi sekä Maltaa että rahapelialan toimijoita.

Malta kokeilikin 2000-luvun alussa erilaisia toimilupajärjestelmiä. Juuri ennen liittymistään EU:hun Malta uudisti 20. huhtikuuta 2004 rahapelialan lainsäädännön sekä toimilupajärjestelmän sellaiseksi kuin se pääpiirteittäin on voimassa edelleen tänä päivänä. Tästä veroparatiisilainsäädännön ja toimilupajärjestelmän yhdistelmästä muodostui Maltaan pääasiallinen houkutin rahapelialan toimijoita varten.

Gibraltariilla pätevät samantyyppiset houkuttimet: verovapaat yhtiöt sekä pitkälti samanlainen toimilupajärjestelmä kuin Maltalla. Muita seikkoja pohdittaessa voidaan huomata, että esimerkiksi Maltaan internet-infrastruktuuri oli aluksi täysin puutteellinen, kuten maan viranomaiset itse ovat tuoneet ilmi. Malta oli yhden merenalaisen tietoliikennekaapelin varassa ja internet-yhteyden hinta oli kymmenen kertaa korkeampi kuin keskimäärin muualla EU:ssa (Galea 2005). Myöhemmin internet-infrastruktuuriin on investoitu merkittävästi. Keskeistä Maltaan mallissa on kuitenkin vuodesta 2004 eteenpäin ollut se, että se nojasi ITC-järjestelyn vuoksi siihen, etteivät maahan sijoittautuneet yhtiöt voineet tarjota rahapelejä maltalaisille, jos yhtiöt halusivat hyötyä alemmasta verotasosta. Yhtiöt keskittyivätkin siihen, että kulutuskysyntä vain vientiin tarjotuille palveluille tulisi ulkomailta.

On selvää, ettei kolmesta Välimeren saaresta koostuvalla Maltalla ollut mitään sellaista luonnollista tai kiinteää etua, jonka vuoksi rahapelialan toimijat olisivat sijoittautuneet sinne internet-rahapelitoimintaa harjoittaakseen. Rahapelialan toimijoille olennaisia seikkoja oli pääasiassa kaksi: Maltalle sijoittautumalle ne pääsisivät hyödyntämään maan suotuisaa verotus- ja sääntelyjärjestelmää ja samalla ne olisivat EU:n sisämarkkinalainsäädännön piirissä.

Jäsenmaiden erilaiset rahapelimallit kiistanalaistavat ja nostavat rahapelikykymyksen EU:n agendalle

EU-tuomioistuin on määritellyt rahapelit *palveluiksi*, joten rahapelejä koskee lähtökohtaisesti palveluiden vapaa liikkuvuus sekä rahapelialan toimijoita muun muassa sijoittautumisvapaus. EU:n sisämarkkinaohjelman toimivuus nojaa myös kahteen muuhun peruseriaatteeseen: vastavuoroiseen tunnustamiseen sekä alkuperämaaperiaatteeseen. Näin ollen, jos rahapelialan yritys on laillisesti sijoittautunut yhteen EU-jäsenmaahan, kuuluisi sen EU:n sisämarkkinaohjelman hengen mukaisesti voida markkinoida ja myydä palveluitaan koko sisämarkkina-alueella. Voisi siis olettaa, että uusliberalille primaarinormistolle (eli perustamissopimuksille) pohjautuvan Euroopan unionin keskeisimmät instituutiot (komissio ja tuomioistuin) olisivat poistaneet esteet rahapelipalveluiden vapaalta liikkuvuudelta (eli vapauttaneet rahapelit sisämarkkinoilla) ja että alan lainsäädäntö olisi harmonisoitu EU-tasoisella sekundaarilainsäädännöllä eli johdetulla oikeudella, kuten asetuksella tai direktiivillä. Kuten seuraavassa tuodaan esille, näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. (Eurooppaoikeudesta ja sisämarkkinoista. ks. esim. Raitio 2013.)

Lähtökohdaksi rahapelien käsittelylle Euroopan unionissa voidaan perustellusti valita 1990-luvun taite, jolloin julkaistiin Delorsin komission Coopers & Lybrand -konsulttiyhtiöltä tilaama tutkimus rahapelisektorin tilanteesta yhtenäismarkkinoilla. Vuoden 1991 kesäkuun julkaisua seurasi konsultaatioprosessi, jossa käsiteltiin sitä, tulisiko rahapelaaminen ottaa osaksi sisämarkkinaohjelmaa *de jure* (Coopers and Lybrand 1991). Komissio ehdottikin rahapelialan lainsäädännön harmonisointia, mutta vuoden 1992 Eurooppa-neuvoston Edinburghin huippukokouksessa se joutui

luopumaan aloitteesta jäsenmaiden vastustuksesta. On huomionarvoista, että tuolloin puheenjohtajanaan toiminut Britannia John Majorin konservatiivihallituksineen vastusti muiden jäsenmaiden ohella rahapelialan lainsäädännön harmonisointia. Rahapelaamista ei myöhemminkään ole eksplisiittisesti tunnustettu sitovalla sekundaarilainsäädännöllä esimerkiksi asetuksin tai direktiivein eikä täten tuotu osaksi sisämarkkinaohjelmaa *de jure*.

Kehityskulut muualla Euroopassa, kuten Maltalla, tulisivat kuitenkin olemaan merkittäviä tosiasiallisen (*de facto*) kansainvälisen internet-rahapelimarkkinan kehittymisen kannalta. Britanniassa rahapelipolitiikka koki talousliberaalin suunnanmuutoksen, kun Tony Blair valitsi työväenpuolueen talouspoliittiseksi linjaukseksi eräänlaisen version ”kolmannesta tiestä”. Blairin hallinto omaksui vapaamarkkina-ajattelun puolueen visioksi, jota hallinto lähti toteuttamaan Britanniassa. Ajatus pohjautui (liberaalin) kansainvälisen taloustieteen ajatukselle siitä, että vaikka kaikki muut maat olisivat protektionistisia, olisi yksittäisen valtion etu silti ajaa vapaamarkkinapolitiikkaa. Esimerkiksi Paul Krugman (1997; käänös AM) viittaa Frederic Bastiatin sanoessaan, että ”protektionismin ajaminen siksi, että muilla mailla on käytössään tulleja, on yhtä järkevää kuin omien satamiemme tukkiminen siksi, että toisilla mailla on kivet rannikot”. Tällaiseen ajatteluun pohjautuen Britannia ajoi läpi lainsäädännön sekä hallinnon uudelleenorganisoinnin toteuttaakseen vision, jossa vapaamarkkinamallia ajavasta Britanniasta tulisi kansainvälinen rahapelialan keskus.

Muutoksia EU-alueen rahapelimarkkinoilla sekä teknologisen kehityksen merkitystä ennakoi komission varapuheenjohtaja Leon Brittan jo Coopers & Lybrandin tutkimuksen valmistumisen yhteydessä (OJ L 14, 21.1.1992; käänös AM):

Yhteisön alueella vallitsee kaupankäynti ja kilpailu vedonlyöntisektorilla (...) ja kilpailu kansainvälisillä markkinoilla on kiihtymässä, kun päämarkkinaosapuolet pyrkivät joko vakiinnuttamaan tai laajentamaan markkinaosuuksiaan tilanteessa, jossa kaupan esteet kansallisten markkinoiden väliltä katoavat teknologisen kehityksen myötä telekommunikaation sekä tietotekniikan saralla.

Maltan täysin vientiorientoitunut malli sekä Britannian vapaamarkkinamallin törmäivät Euroopan unionin protektionistisempien maiden, kuten Suomen, rahapelijärjestelmiin muun muassa ra-

hapelien markkinoinnin osalta. Protektionististen maiden rahapelijärjestelmien avaamiseksi jo tuolloin suurilta osin veroparatiiseista käsin liiketoimintaa harjoittavat rahapelitoimijat, kuten brittiläinen Ladbrokes, päättivät kääntyä Euroopan unionin komission puoleen. Fritz Bolkesteinin ollessa sisämarkkinakomissaarina (1999–2004) komissio pohti rikkomuskannemenettelyiden aloittamista, mutta jäsenmaille viralliset huomautukset lähetettiin vasta Charlie McCreevyn tultua sisämarkkinakomissaariksi (2004–2010).

Rikkomuskannemenettelyt ovat johtaneet monissa EU-maissa, esimerkiksi Suomessa, Italiassa, Tanskassa, Alankomaissa, Saksassa ja Ranskassa, muutoksiin rahapelijärjestelmissä, vaikka rikkomuskannemenettelyjä ei ole vielä käsitelty varsinaisissa tuomioistuimissa. Suomessa komission paine johti tosiasiallisen kilpailutilanteen purkamiseen Veikkaus Oy:n ja Fintoto Oy:n ravipelin väliltä, kuten myös ikärajojen ja markkinointirajoitusten kirjaamiseen kansalliseen lainsäädäntöön. Ruotsia koskeva rikkomuskannemenettely on etenemässä, sillä komissio on ilmoittanut viivänsä Ruotsin tuomioistuimeen internetissä pelattavaa vedonlyöntiä ja pokeria koskevien rajoitusten vuoksi (IP 14/1150). Protektionistiset maat päättivät myös luoda vaihtoehtoisen polun rikkomuskannemenettelyille ja EU-tuomioistuinkäsittelyille nostamalla rahapelit ministerineuvoston agendalle. Protektionististen maiden tarkoituksena oli luoda neuvoston kautta EU-tasosta sääntelyä, joka ei kuitenkaan johtaisi sellaiseen liberalisaatioon, jonka ennakoitiin odottavan rikkomuskannemenettelyihin ja tuomioistuinkäsittelyihin pohjautuvan polun päässä. Sen sijaan protektionististen maiden luoma EU-tasoinen sääntely pohjautuisi niiden ajamille protektionistisille periaatteille, kuten kohdemaaperiaatteelle. Kyseinen periaate tarkoittaa sitä, että sen valtion lainsäädäntö pätee, jossa kuluttaja sijaitsee. Periaate ei ole ”integraatioystävällinen” toisin kuin alkuperämaaperiaate. Sen on kuitenkin katsottu mahdollistavan korkeamman kuluttajansuojan tason ylläpitämisen tilanteessa, jossa lainsäädäntöä ei ole harmonisoitu ja esimerkiksi miniminormitasoa ei ole asetettu sekundaarilainsäädännöllä.

Malta ja Britannia vastaavasti suhtautuivat rahapelien käsittelyyn ministerineuvoston työryhmässä epäluuloisesti ja vastustivat rahapelien tuloa neuvoston agendalle ja myös vaativat tämän eriyvän mielipiteensä kirjaamista neuvoston kokouspöytäkirjaan 4. joulukuuta 2009. Tämä osoittaa

selkeästi rahapelikysymyksen pääasialliset poliittiset jakolinjat Euroopassa. On huomionarvoista, että Ahvenanmaalla ja Gibraltarilla ei ole äänioikeutta tai edes puheoikeutta neuvostossa, sillä ne eivät ole suvereenia valtioita, eivätkä ne näin ollen voi suoraan vaikuttaa neuvoston poliittiseen päätöksentekoon. Neuvostoa pidetään kuitenkin EU-instituutioista poliittisesti voimakkaimpana (Wallace & Naurin 2008).

Rahapelaamisen vapaata liikkuvuutta ajavien jäsenmaiden Britannian ja erityisesti Maltaan lähtökohtana on ollut, että rahapelaamiseen tulisi päteä nimenomaan alkuperämaaperiaate ja vastavuoroinen tunnustaminen. Protektionististen maiden, kuten Suomen, lähtökohtana oli, että rahapelaamisessa tulee päteä kohdemaaperiaate ja ettei vastavuoroinen tunnustaminen päde rahapelien osalta. EU-tuomioistuimien on tuomioistuinkäytännössään vahvistanut, ettei vastavuoroinen tunnustaminen päde rahapeleissä, joten jäsenmaat voivat asettaa rajoituksia muun muassa rahapelien vapaalle liikkuvuudelle edellyttäen että oikeutusperusteet ovat kunnossa. Oikeutusperusteiden mukaan esimerkiksi yksinoikeusjärjestelmä voi olla perusteltu ainoastaan, jos sen pääasiallinen tarkoitus on hillitä rahapelaamista. Olemassa olevaa kysyntää voidaan ohjata valvottuihin kanaviin, mutta uutta kysyntää ei saa luoda. Tuottojen tavoittelu voi olla ainoastaan suotuisa sivuseuraus. On erittäin kyseenalaista, onko esimerkiksi Suomessa prioriteettijärjestys todella tämä.

Suomi ei myöskään ole estänyt ulkomaisten, Suomen tulkinnan mukaan laittomien, rahapeli-toimijoiden internet-sivustoja tai rahansiirtoja kyseisille sivustoille, vaikka monet edellä mainitut rahapelitoimijat ottavat suomalaisia asiakkaikseen ja sallivat heidän pelata sivustoillaan. Suomen nykyisen lainsäädännön näkökulmasta kyseiset toimijat vaikuttavat näin toimiessaan rikkovan rikoslain 17. luvun 16 b §:ää ja syyllistyvän näin arpajaisrikokseen, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Osa ulkomaisista rahapelitoimijoista tulkitsee Suomen rikoslakia tähän tapaan, sillä ne eivät enää anna suomalaisten rekisteröityä pelisivustoilleen. Haittojen ehkäisyn näkökulmasta olisi johdonmukaisempaa, mikäli Suomessa estettäisiin pääsy ja/tai rahansiirrot kyseisille sivustoille, jotka vaikuttavat

myös rikkovan Suomen lakia.² Tällöin myöskään suomalaiset yksinoikeusyhteisöt eivät voisi kehittää jatkuvasti uusia nopearytmisiä rahapeliuotteita ja perustella näiden tarvetta ulkomaisella kilpailulla. Tämä huomattavasti johdonmukaisempi tapa ehkäistä rahapelihaittoja vaikuttaisi negatiivisesti yksinoikeusyhteisöjen tuottoon. Tällä hetkellä Suomen rahapelejä koskeva lainsäädäntö ei siis ole myöskään tosiasiallisesti teknologianeutraalia, sillä ulkomailta tietoverkon välityksellä palveluja tarjoavien toimijoiden toimintaan ei puututa. Mikäli jokin taho yrittäisi tarjota rahapelejä Suomessa ”kivijalassa” edellä mainitun lainsäädännön vastaisesti, toimintaan puututtaisiin välittömästi. Tietoverkon välityksellä tarjottavien pelien osalta arpajaislain ja rikoslain tiettyjä kohtia voidaan jopa pitää niin sanottuina kuolleina kirjaimina.

Protektionistinen rahapelipolitiikka kohtaa globaalin talouden

Jos mikään valtio, enklavi, autonominen alue tai Britannian merentakainen alue ei olisi suostunut luomaan internet-rahapelialan yhtiöille sopivaa lainsäädäntöä, olisi yksi välttämätön ehto jäänyt toteutumatta: yhtiöillä ei olisi ollut paikkaa, josta käsin toimia. Kansainvälistä internet-rahapelimarkkinaa ei olisi voinut syntyä. On myös kyseenalaista, olisiko esimerkiksi nettipokerin kaltaista peliä koskaan kehitetty. Nettipokerin alkumenes-tyksen yksi keskeinen tekijä oli nimenomaan se, että esimerkiksi Planet Pokerin (Curaçao), Paradise Pokerin (Costa Rica), PartyPokerin (Gibraltar) ja myöhemmin Penningautomatföreningin eli PAFin (Ahvenanmaa) kaltaisilla pokerisivustoilla pelaajat ympäri maailman pystyivät pelaamaan pokeria toisiaan vastaan. Nettipokerin menestys perustui siis globaalin avoimen talouden olemassaoloon, kun taas kansalliset monopolijärjestelmät perustuvat suljetun talouden ajatukselle.

Globaalilla taloudella ja Suomen rahapelijärjestelmällä on ehkä yllättäviäkin yhteyksiä. Esimerkiksi Riitta Matilaisen (2009) tutkimustuloksista voidaan johtaa seuraavanlainen jatkumo kahden ensimmäisen kohdan osalta: ensiksikin ulkomaisten toimijoiden läsnäolo johti rahapelien kielto-lain epäonnistumiseen Suomessa 1920–1930-lu-

² Haluamme huomauttaa, että emme kannata sivustojen tai rahansiirtojen estämisen käyttöönottoa, vaan havainnollistamme tällä esimerkillä Suomen rahapelipolitiikan epäjohdonmukaisuutta.

vuilla, sillä suomalaisille tarjottiin ulkomaisia veikkauspelejä; toiseksi halu estää ”rahavuoto” ulkomaille johti kansallisen vaihtoehdon (ensin raharpajaiset 1920-luvulla, sitten raha-automaattien keskittäminen kotimaisille yhdistyksille ja vuonna 1940 veikkauksen) sallimiseen, jolla pyrittiin syrjäyttämään ulkomainen tuonti; ja kolmanneksi vuonna 1997 alkanut nettipokerialto johti nettipokerin saapumiseen Suomeen, mutta kansallinen vaihtoehto perustettiin RAY:n toimesta vasta marraskuun lopussa vuonna 2010. Suomen rahapelimonopolijärjestelmää voidaankin pitää protektionistisena järjestelmänä, joka on reaktiivisesti vastannut kansainvälisiin muutoksiin rahapelipolitiikoissa, rahapelijärjestelmissä sekä rahapeliteknologioissa.

Paradoksaalista on kuitenkin se, että Suomen sisäinen rahapelisääntely on kansainvälisessä katsannossa ollut viime vuosiin asti hyvin sallivaa. Tästä kertovat raha-automaattien hajasijoitus, pelaamisen löysät ikäraajat, valtion valjastaminen mukaan rahapelitoimintaan muun muassa Yleisradion kautta ja rahapelimainonnan sääntelemättömyys. (Matilainen & Raento 2014). Vasta vuoden 1995 EU-jäsenyys sekä erityisesti komission vuonna 2006 Suomea kohtaan käynnistämät rikkomuskannemenettely ovat lisänneet painetta myös maan sisäisen sääntelyn kiristämiseen.³ Myös Suomen ns. 3+1-malli (Fintoto, Veikkaus, RAY + PAF) rahapelaamisessa on vähintäänkin kummallinen, kun otetaan huomioon, että suuri osa PAFin rahapelituotosta tulee Manner-Suomesta (Paarlahi 2014).

Globaalin talouden yhteentörmäys protektionistisen rahapelipolitiikan kanssa voi myös luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Tästä yksi esimerkki on Suomen ja Ruotsin monopolien nettikasinoiden avaaminen: rahapeliyhteisöjen vastuulliseksi kehystämä oma kansallinen nettikasino pokereineen toteutettiin ulkomaisen ”laittoman” kysynnän kanavoimiseksi kotimaisiin kanaviin ja samalla onnistuttiin vahvistamaan rahapelimonopoleja (Cisneros Örnberg & Tammi 2011). Kiinnostavasti samaan aikaan uudesta tutkimuksesta käy ilmi, että haittanäkökulma rahapelipolitiikassa (EU on jatkuvasti kiinnittänyt huomiota rahapelihaittojen torjuntaan rahapelimonopolijärjestelmien oikeuttajana) on Suomessa edelleen heikomassa asemassa kuin alkoholi- ja tupakkapoliti-

koissa. Haittanäkökulman merkitys on kuitenkin kasvamassa. (Selin 2015; 2016.) On myös mahdollista, että eri maiden kansalliset rahapeliyhteisöt alkavat yhdistää rahapelien likviditeettiä uusien rahapelimuotojen, kuten nettipokerin, osalta. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi kansallisten peliyhtiöiden välinen pokeriverkko. Käytäntö ei sinänsä ole uusi, sillä Veikkaus Oy:n Viking Lotto ja Eurojackpot ovat jo pelejä, joissa päävoittoluokkien likviditeettiä jaetaan eri maiden peliyhtiöiden kesken.

Suomen rahapelijärjestelmän tulevaisuus on osaltaan riippuvainen EU-tuomioistuinkäytännöstä, joka sekään ei toimi poliittisessa tyhjiössä. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden puolella tehtyjen tutkimusten (esim. Stone-Sweet 2004) perusteella EU-tuomioistuin ei hyväksy sisämarkkinakäytännöistä poikkeamiseen käytettyjä oikeuttamisperusteita enää siinä vaiheessa, kun jäsenmaan järjestely poikkeaa keskeisesti muiden EU-maiden käytännöistä. Tämä voi koitua Suomen yksinoikeusjärjestelmän kohtaloksi. Muissa jäsenmaissa yleiseksi toimintatavaksi on muodostumassa käytäntö, jossa jäsenmaat myöntävät kansallisia rahapeliteoilupia yksityistä voittoa tavoitteleville yhtiöille varsinkin nettirahapelien osalta. Tämä on vähemmän kilpailua rajoittava toimenpide kuin monopoli ja näin ollen paremmin linjassa sisämarkkinaohjelman hengen kanssa.

Jos tässä on uusi normaalikäytäntö rahapelaamisen saralla EU:ssa eikä kilpailun lisääminen johda katastrofiin, on todennäköistä, että komissio ja tuomioistuin eivät tulevaisuudessa hyväksy monopolien nimiin vannovien jäsenmaiden oikeuttamisperusteita. Suomen viimeisin kortti yksinoikeusjärjestelmän lujittamisessa – kolmen peliyhteisön yhdistäminen yhdeksi – ei ratkaise EU-kiistan ytimessä olevaa syvää ristiriitaa uusliberaalin sisämarkkinaohjelman hengen ja kansallisen monopolin olemassaolon välillä. Lopulta muutoksia täytyy tulla joko unionin primaarilainsäädäntöön, kansainväliseen ja/tai EU-tasoiseen (sekundaari)lainsäädäntöön tai Suomen yksinoikeusjärjestelmään pohjaavaan rahapelipolitiikkaan, joista viimeistä leimaa organisoitu tekopyhyys: järjestelmän tosiasiallinen päätarkoitus on tuottaa vuosi vuodelta suurempi rahapotti edunsaajille. Pelihaittojen tai rahanpesun ehkäisy vaikuttaa olevan korkeintaan suotuisa sivuseuraus. Suomen sisäasiainministeriö tosin vaikuttaa olevan eri mieltä mallin kestävydestä (Helsingin Sanomat 2016).

³ Esimerkiksi mainonnan rajoittaminen ja kaikkia pelejä koskeva 18 vuoden ikäraja vuonna 2011.

KIRJALLISUUS

- Beattie, Philip M.: Malta's Industrial Policy as A Vehicle Towards Securing Enhanced Competitiveness. *Bank of Valletta Review* 30 (2004), 32–46.
- Cassidy, Rebecca: Fair game? Producing and publishing gambling research. *International Gambling Studies* 14 (2014): (3), 345–353.
- Cisneros Örnberg, Jenny & Tammi, Tuukka: Gambling problems as a political framing. Safeguarding the monopolies in Finland and Sweden. *Journal of Gambling Issues* 26 (2011), 110–125.
- Coopers and Lybrand: Gambling in the Single Market – A Study of the Current Legal and Market Situation. Volumes I & II. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1991.
- Husz, Orsi: Private Dreams and Public Expectations. Lotteries And Dilemmas of Progress and Social Welfare in Early 20th-Century Sweden. *Journal of Consumer Culture* 2 (2002): 1, 53–79.
- Karekallas, Matias & Raento, Pauliina & Renkonen, Taina: Diffusion and Learning: Twenty Years of Sports Betting Culture in Finland. *UNLV Gaming Research & Review Journal* 18 (2014): 1, 25–50.
- Korpela, Mikko: Raviurheilun kehitys Suomessa. S. 186–203. Teoksessa Pesu, Vili (toim.): Raviurheilun maailma. Ranu: Mäntykustannus Oy, 2008.
- Korpiola, Mia & Sallila, Jussi: Uhkapelin oikeushistoriallisilla lähteillä. S. 43–65. Teoksessa Raento, Pauliina (toim.): Rahapelaaminen Suomessa. Aiheet ja aineistot. Helsinki: Gaudeamus, 2012.
- Kortelainen, Jukka: Pajatos ja kansanterveys. Raha-automaattiyhdistys 1938–1988. Espoo: RAY, 1988.
- Krugman, Paul: What Should Trade Negotiators Negotiate About? *Journal of Economic Literature* 35 (1997): 1, 113–120.
- Lansford, Tom (toim.): *Political Handbook of the World*. Los Angeles: Sage, 2012.
- Lehtonen, Eeva-Liisa: Säätyläishuveista kansanhuveiksi, kansanhuveista kansalaishuveiksi. Maaseudun yleishyödyllinen huvitoiminta 1800-luvun alusta 1870-luvun loppuun. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, 1994.
- Matilainen, Riitta: A Question of Money? The Founding of Two Finnish Gambling Monopolies. S. 21–37. Teoksessa Kingma, Sytze F. (toim): *Global Gambling. Cultural Perspectives on Gambling Organizations*. London: Routledge, 2009.
- Matilainen, Riitta: Mitä rahapelaaminen kertoo suomalaisten historiasta? *Tieteessä tapahtuu* 1/2010, 16–22.
- Matilainen, Riitta & Raento, Pauliina: Learning to gamble in changing sociocultural contexts: experiences of Finnish casual gamblers. *International Gambling Studies* 14 (2014):3, 432–446.
- Morris, D.S. & Haigh, R.H.: *Britain, Spain and Gibraltar: The Eternal Triangle*. London: Routledge, 1992.
- Norberg, Johan. R: *Idrottens väg till folkhemmet. Studier i statlig idrottspolitik 1913–1970*. Stockholm: SISU Idrottsböcker, 2004.
- Paarlahti, Arttu: Academic collaboration with gambling companies in the teaching of GIS. S. 205–227. Teoksessa Raento, Pauliina (toim.): *Gambling in Finland*. Helsinki: Gaudeamus, 2014.
- Raitio, Juha: *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. Helsinki: Talentum, 2013.
- Rose, I. Nelson & Owens, Martin D.: *Internet Gaming Law*. Second Edition. New York: Mary Ann Liebert, Inc., 2009.
- Selin, Jani: From self-regulation to regulation – An analysis of gambling policy reform in Finland. *Addiction Research & Theory*, 2015. DOI:10.3109/16066359.2015.1102894.
- Selin, Jani: Haittanäkökulman asema rahapelipolitiikkassa verrattuna alkoholipolitiikkaan ja tupakkapolitiikkaan. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (2016): 1, 78–86.
- Stone-Sweet, Alec: *The Judicial Construction of Europe*. New York: Oxford University Press, 2004.
- Ylikangas, Heikki: *Markat miljooniksi. Puoli vuosisataa suomalaista Veikkausta*. Vantaa: Veikkaus, 1990.
- Wallace, Helen & Naurin, Daniel (toim.): *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008.

Arkistolähteet

Kansallisarkisto (KA): Sisäasiainministeriön raha-arpa-jaisia koskevia asiakirjoja 1926–1967 He:4.

Asiakirjalähteet

Komissio (2006): Kirje jäsenvaltiolle (Malta). C(2006)810 final. 22. maaliskuuta 2006.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti: OJ L 14, 21.1.1992

Internet-lähteet

Galea, Mario: The State of Remote Gaming in Malta. The First Year. 2005. <http://www.mrgc.org.mt/downloads/RemoteGamingMalta.pdf> (luettu 14.6.2009).

IP 14/1150: Gambling services: Commission refers Sweden to Court for lack of compliance with EU law. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1150_en.htm (luettu 29.4.2016).

Helsingin Sanomat: Yhden rahapeliyhtiön malli on askel oikeaan suuntaan. Sisäministeriön kansliapäällikkö Päivi Nergin mielipidekirjoitus 14.4.2016. [http://www.hs.fi/mielipide/a1460517881039?](http://www.hs.fi/mielipide/a1460517881039?luettu=14.4.2016) (luettu 14.4.2016).