

KALLE MÄÄTTÄ

Etärahapeliä sääntelystä



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

© Kirjoittaja ja Stakes

Taitto: Christine Strid

ISBN 978-951-33-2072-0 (nid.)

ISSN 1236-0740 (nid.)

ISBN 978-951-33-2073-7 (PDF)

ISSN 1795-8210 (PDF)

Stakes, Helsinki 2008

Valopaino Oy

Helsinki 2008

Esipuhe

Rahapeliin kansallisen sääntelyn tärkein tavoite on väestön hyvinvoinnin edistäminen. Rahapelaamista rajoitetaan pelihaittojen ehkäisemiseksi. Lainsäädännöllä on säädetty sekä suomalainen yksinoikeusjärjestelmä että pelien tarjontaan liittyviä rajoituksia.

Perustavaa laatua oleva ristiriitatilanne syntyy kuitenkin yhä useammin siitä, että sääntöjen mukaisesti toimivat suomalaiset peliyhteisöt joutuvat kilpailemaan asiakkaita sellaisten ulkomaalaisten pelintarjoajien kanssa, jotka eivät noudata haittojen ehkäisyyn liittyviä sääntöjä.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus ryhtyy hallitusohjelmansa mukaan ”toimenpiteisiin sen takaamiseksi, että viranomaisilla on riittävät voimavarat laittomaan pelitarjontaan puuttumiseksi ja rahapeliin yksinoikeusjärjestelmän säilyttämiseksi muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä.”

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama rahapeliongelmiin ehkäisyn ja hoidon kehittämisen koordinaatioryhmä on vuoden 2007 aikana valmistellut toimenpiteitä rahapelaamiseen liittyvien ongelmien ehkäisemiseksi. Koordinaatioryhmä katsoi jo keväällä 2007, että hallitusohjelman toteuttamiseksi on välttämätöntä selvittää lainsäätäjän mahdollisuudet puuttua lain vastaisesti suomalaisille kuluttajille ulkomailta tarjottaviin peleihin.

Tässä tarkoituksessa sosiaali- ja terveysministeriö tilasi oikeustaloustieteen professori Kalle Määttäältä oheisen asiantuntijaselvityksen etärahapeliin sääntelystä.

Eri maissa on jo kokeiltu esimerkiksi ulkomaille pelaamiseen käytettävien tietoliikenneyhteyksien ja maksujenvälityksen estämistä. Näiden toimien lisäksi professori Määttä käsittelee hyvin kiinnostavaa uutta avautusta: lain vastaiseen peliin sovellettavaa erityistä oikeustoimen pätemättömyysperustetta.

Arpajaislakia voitaisiin selvityksen mukaan muuttaa säätämällä lain vastaisessa pelitoiminnassa maksetut pelipanokset sillä tavoin pätemättömiksi suorituksiksi, että ne voitaisiin hävinneen pelaajan niin halutessa periä takaisin joko lain vastaisen pelin järjestäjältä, lain vastaisesta pelitoiminnasta tietoiselta luottokortti- tai rahalaitokselta tai kyseiseen peliin osallistuneelta ja siinä voittaneelta pelaajalta.

Tällaisen lain vaikutukset Suomen rajojen ulkopuolella vaativat vielä jatkoselvittelyä. Pikaisen analyysin perusteella olisi todennäköistä, että ulkomaalaiset peliyhteisöt sekä luottokortti- ja rahalaitokset lopettaisivat laittoman pelitarjonnan ja siihen liittyvän maksujen välittämisen lain voimaantulopäivästä lukien. Lisäksi useat peliongelmiin ja omiin pelijärjestelmiinsä vakavasti suhtautuvat maat käynnistäisivät varmasti vastaavanlaisen lainvalmistelun.

Rahapeliongelmiin ehkäisyn ja hoidon kehittämisen koordinaatioryhmä on tehnyt asiaa koskevan ehdotuksensa sisäasiainministeriön 30.11.2007 asettamalle arpajaislakihankkeelle. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus on päättänyt samalla julkaista selvityksen Raportteja -sarjassa. Kiitän vielä professori Kalle Määttä ja Stakesia selvityksen julkaisemisesta ja toivon, että selvitys tarjoaa kaikille asiasta kiinnostuneille uusia ja tuoreita näkökohtia laitonta pelitarjontaa ja rahapeliin yksinoikeusjärjestelmää koskevassa keskustelussa.

Kari Paaso

Johtaja, Sosiaali- ja terveysministeriö

Rahapeliongelmiin ehkäisyn ja hoidon kehittämisen koordinaatioryhmän puheenjohtaja

Tiivistelmä

Kalle Määttä. Etärahapeliien sääntelystä. Stakes, Raportteja 2/2008. 77 sivua, hinta 18 €. Helsinki 2008. ISBN 978-951-33-2072-0

Selvityksessä analysoidaan etärahapeliien sääntelyn perusteluja sekä sääntelyvaihtoehtoihin liittyviä etuja ja haittoja. Etärahapeleillä tarkoitetaan sellaisia rahapelejä, kuten nettipokeria, jotka tapahtuvat etäviestintä, kuten internetin, välityksellä. Selvitys keskittyy nimenomaan mahdollisuuksiin säännellä rajat ylittävää etärahapeliien tarjontaa ja etärahapelaamista.

Etärahapeliien tarjonnan ja etärahapelaamiseen sääntelylle on löydettävissä lukuisia perusteluja. Tässä voidaan viitata ensinnäkin ongelmapelaamisen ja peliriippuvuuden rajoittamiseen. Toiseksi ongelmia aiheuttaa alaikäisten henkilöiden pelaaminen. Kolmanneksi etärahapelejä voidaan käyttää hyväksi rahanpesussa ja myös muunlainen rikollisuus voi aktualisoitua tässä yhteydessä. Lisäksi monet psykologian ja psykologisen taloustieteen tutkimustulokset viittaavat sääntelyyn tarpeeseen.

Vallitseva oikeustila Suomessa tarjoaa lainsäädännöllisen viitekehikon kansallisen sääntelyn kehittämiseksi tähdittäessä rajat ylittävän etärahapelitoiminnan sääntelyyn. Tässä voidaan viitata esimerkiksi arpajaislakiin ja kuluttajansuojalakiin. Toisaalta samanaikaisesti on pakko todeta, että nykyinen lainsäädäntömme on varsin hampaaton etärahapelitoiminnan kontrolloimiseksi. Tämä johtuu muun muassa puuttumattomuusperiaatteesta: uhkapelissä syntyneitä velkoja ei voida periä tuomioistuinteitse hävinneeltä, ja toisaalta pelissä menetettyjä varoja ei voida myöskään vaatia takaisin voittajalta oikeusteitse.

Lähemmän tarkastelun kohteeksi on nostettu ensisijaisesti sellaisia sääntelyvaihtoehtoja, jotka ovat olleet esillä kansainvälisessä keskustelussa, tai joilta osin on jo olemassa lainsäädännöllisiä sovelluksia. Analyysin kohteena ovat olleet seuraavanlaiset sääntelyvaihtoehdot:

- Tulisiko sääntely rajoittaa vain ongelmapelaamiseen ja alaikäisiin (erityissääntely)?
- Tulisiko kansalliselle rahapeliyhteisölle mahdollistaa etärahapeliien tarjoaminen?
- Onko etärahapelaamisen kieltäminen yksityishenkilöiltä toteuttamiskelpoinen vaihtoehto?
- Olisiko vero-ohjaus tarkoituksenmukainen vaihtoehto tässä yhteydessä?
- Mitä etuja ja haittoja liittyisi etärahapelaamiseen käytettävien tietoliikenneyhteyksien estämiseen?
- Entä mitä etuja ja haittoja liittyisi etärahapelaamiseen liittyviin maksujenvälityksen estotoimiin?
- Olisivatko pätemättömyysperusteet tehostettavissa säätämällä pelipanosten palautusoikeudesta?

Näistä vaihtoehdoista on erityisesti kolme viimeksi mainittua ollut tarkemman analyysin kohteena. Niinpä niiltä osin on laadittu myös luonnos lainsäädännöksi. Tosin tietoliikenneyhteyksien estämisen ja maksujenvälityksen estotoimien osalta luonnos on laadittu niin sanottuna yhdistelmävaihtoehtona, jossa molempia keinoja sovellettaisiin samanaikaisesti.

Useimpiin sääntelyvaihtoehtoihin liittyy samanlaisia ongelmia. Perimmältään kysymys on siitä, että ongelmien lähteet ovat globaaleja, mutta haittavaikutukset heijastuvat kansalliselle tasolle. Erityisesti kaksi keskeistä näkökohtaa ansaitsee tulla tässä yhteydessä mainituksi. Ensinnäkin pystytäänkö lainsäädäntö laatimaan siten, että sen kiertäminen ei tee sääntelyn tavoitteita tyhjäksi? Toiseksi onko lainsäädäntö sopusoinnussa EY-lainsäädännön kanssa?

Avainsanat: etärahapelit, kansallinen sääntely, lainsäädäntö, arpajaislaki, kansainvälinen oikeus, rikollisuus, tietoliikenne, Internet, peliriippuvuus, haittojen ehkäisy, rahapelit, rahapelaaminen

Sammandrag

Kalle Määttä. Etärahapelien sääntelystä [Om reglering av penningspel på distans]. Stakes, Rapporter 2/2008. 77 sidor, pris 18 €. Helsingfors 2008. ISBN 978-951-33-2072-0

I utredningen analyseras motiven för reglering av penningspel på distans samt för- och nackdelar förbundna med regleringsalternativen. Med penningspel på distans avses sådana penningspel, till exempel nätpoker, som sker via distansmedia såsom Internet. Utredningen koncentreras speciellt till möjligheterna att reglera spelutbudet och spelandet av penningspel över gränserna.

Det finns flera motiv för reglering av spelutbudet och spelandet av penningspel på distans. För det första kan man visa på en begränsning av problemspelande och spelberoende. För det andra orsakar minderåriga personers spelande problem. För det tredje kan penningspel på distans utnyttjas för penningtvätt och även annan brottslighet kan aktualiseras i detta sammanhang. Dessutom visar många undersökningsresultat inom psykologi och psykologisk ekonomi på behovet av reglering.

Det rådande rättsläget i Finland erbjuder ett legislativt referensramverk för utvecklandet av nationell reglering av penningspel på distans över gränserna. Här kan man hänvisa till exempelvis lotterilagen och konsumentskyddslagen. Å andra sidan måste man samtidigt konstatera att vår nuvarande lagstiftning är ganska tandlös när det gäller kontroll av penningspelsverksamhet på distans. Det beror bland annat på principen om icke-inblandning: skulder som uppkommit genom hasardspel kan inte genom domstolsförfarande utkrävas av den som förlorat och å andra sidan kan i spel förlorade medel inte krävas tillbaka på rättslig väg av den som vann.

För närmare granskning har man i första hand lyft fram sådana regleringsalternativ, som har varit uppe till diskussion internationellt eller för vilka det redan finns legislativa tillämpningar. Analysen har gällt följande regleringsalternativ:

- Skulle regleringen endast begränsas till problemspelande och minderåriga (specialreglering)?
- Skulle nationella penningspelföretag ges möjlighet att erbjuda penningspel på distans?
- Är det ett genomförbart alternativ att förbjuda privatpersoner att spela om pengar på distans?
- Skulle skattestyrning vara ett ändamålsenligt alternativ i det här sammanhanget?
- Vilka för- och nackdelar skulle vara förbundna med att blockera dataförbindelser som används för penningspel på distans.
- Och vilka för- och nackdelar skulle vara förbundna med att hindra betalningsförmedling som avser penningspel på distans?
- Skulle ogiltighetsgrunderna kunna förstärkas genom en bestämmelse om rättighet att återfå spelinsatser?

Av dessa alternativ har särskilt de tre sistnämnda varit föremål för noggrannare analys. Ett utkast till lag har också utarbetats gällande nämnda delar. Utkastet har emellertid i fråga om den del som handlar om att blockera dataförbindelser och spärra betalningsförmedlingen skrivits som ett så kallat kombinationsalternativ, där vartera förfaringssättet skulle tillämpas samtidigt.

De flesta regleringsalternativen är förenade med liknande problem. I grund och botten är det fråga om att källorna till problemen är globala, men de negativa följderna visar sig på nationell nivå. Särskilt två viktiga synpunkter förtjänar att nämnas i sammanhanget. Kan man för det första utforma lagstiftningen så att inte ett kringgående av lagen gör regleringen till ett slag i luften? Och för det andra harmonierar lagstiftningen med EU-lagstiftningen?

Nyckelord: penningspel på distans, nationell reglering, lagstiftning, lotterilagen, internationell rätt, brottslighet, datakommunikation, Internet, spelberoende, skadeförebyggande, penningspel, spel om pengar

Abstract

Kalle Määttä. Etärahapeliien sääntelystä [Regulating online gambling]. STAKES, Reports 2/2008. pp. 77, price 18 €. Helsinki 2008. ISBN 978-951-33-2072-0

This survey analyses the arguments for regulating online gambling and the advantages and disadvantages of the available methods. Online gambling refers to gambling in different forms, such as poker, played over telecommunication channels, such as the Internet. The focus of the survey is on the possibilities to regulate online gambling (operators and players) crossing national borders.

Several reasons present themselves for the regulation of online gambling operations and online gambling. Firstly, the risk of problem gambling and gambling addiction must be contained. Secondly, there are problems caused by underage gambling. Thirdly, online gambling can be used for money laundering, and there is also a risk of other criminal activity. Furthermore, several studies in the fields of psychology and behavioural economics demonstrate the necessity of regulation.

In Finland, the current legal situation provides a statutory frame of reference for developing national rules aiming to control online gambling that crosses national borders. Such rules can be derived from e.g. the Lotteries Act and the Consumer Protection Act. On the other hand, the current legislation is virtually ineffective in regulating online gambling due, for example, to the principle of non-intervention which, for gambling, means that gambling debts are not collectable in a court of law, and lost money cannot be recovered from the winner through legal actions.

Regulation methods which have been considered internationally, or which are currently implemented in some form, were selected for detailed analysis. The following alternatives were analysed:

- Should the rules only apply to problem gambling and underage gambling (limited control)?
- Should the national gambling community be permitted to offer online gambling?
- Prohibiting private online gambling; is this a viable option?
- Could taxation be used as a regulating factor?
- What would be the benefits and disadvantages of blocking the communication channels used for online gambling?
- What would be the benefits and disadvantages of impeding payment transactions relating to online gambling?
- Could the grounds of invalidity be enhanced by regulating the return policy for stakes?

The last three alternatives were analysed in detail, and have been included in draft legislation. In the draft version, blocking communication channels and impeding payment transactions have been combined for simultaneous implementation.

There are similar problems in developing national rules, since the sources of the problem are global whereas the effects are reflected on national level. Two very basic issues should be given further consideration. First, would it be possible to draft the legislation so that its evasion would not void the objectives? And secondly, will such legislation conform with EU legislation?

Keywords: online gambling, national rules, legislation, lottery act, international justice, crime, communications, internet, gambling addiction, harm prevention, gaming, gambling

Sisällys

Esipuhe

Tiivistelmä
Sammmandrag
Abstract

1	JOHDANTO	9
2	PERUSTELUJA ETÄRAHAPELIEN SÄÄNTELYN TARPEELLE	14
3	HYVÄN ETÄRAHAPELISÄÄNTELYN OMINAISUUDET	21
4	VALLITSEVA OIKEUSTILA JA SEN ONGELMAKOHTIA.....	25
	Arpajaislaki taustasääntelynä	25
	Eurooppaoikeudellisen sääntelyn pääkohtia.....	27
	Alustavia näkökohtia	27
	Placanica-tuomio	31
	EFTA-tuomioistuimen päätökset keväältä 2007	32
	Kuluttajansuojalaki.....	34
	Puuttumattomuusperiaate.....	36
	Vajaavaltaisuus	38
	Oikeustoimilain mukainen sääntely.....	39
	Kunnianvastainen ja arvoton menettely.....	40
	Oikeustoimen kohtuullistaminen	41
5	ETÄRAHAPELIEN SÄÄNTELYVAIHTOEHTOJEN KARTOITUSTA JA NIIDEN TARKOITUKSEN MUKAISUUDEN ANALYSOINTIA	43
	Alustavia näkökohtia.....	43
	Erityissääntely vai yleisääntely?	44
	Kotimainen pelinjärjestäjä.....	46
	Pelaamisen kieltäminen luonnollisilta henkilöiltä Suomessa	49
	Vero-ohjaus.....	50
	Pelaamiseen käytettävien tietoliikenneyhteyksien estäminen	52
	Maksujenvälityksen estotoimet.....	56
	Yhdistelmävaihtoehto	61
	Pätemättömyysperusteiden tehostaminen: pelipanosten palautusoikeus.....	63
	Yleisluonnehdintaa sääntelyvaihtoehdosta.....	63
	Panosten palautusoikeuden yksityiskohtaista tarkastelua	64
6	KOKOAVIA JA TÄYDENTÄVIÄ NÄKÖKOHTIA	70
	Lähteet:	
	Kirjallisuus.....	74
	Virallislähteet	74
	Lyhenteet	76

1 JOHDANTO

Etärahapeliin sääntely, ja nimenomaan rajat ylittävien etärahapeliin sääntely, on noussut vilkkaan keskustelun kohteeksi useissa maissa viime vuosien aikana¹. Tässä voidaan viitata esimerkiksi Australiaan, Isoon-Britanniaan, Norjaan, Ruotsiin, Tanskaan ja Yhdysvaltoihin. Suomessakin tätä problematiikkaa sivuttiin arpajaislainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuosittuuhannen vaihteessa². Tältä osin keskustelu tiivistyi lähinnä oikeudelliseksi perusoikeusulottuvuutta korostaen. Tosin samassa yhteydessä korostettiin kuitenkin tarvetta selvittää sääntelyn perusteltavuutta ja mahdollisuuksia.

Etärahapeliin sääntelyä on pyritty toteuttamaan eräissä maissa, mikä osaltaan on tarjonnut hyvää materiaalia myös tätä selvitystä silmällä pitäen. Lisäksi keskustelu on ollut vilkasta tutkijayhteisössä, mikä osaltaan kielinee siitä, että etärahapeliin sääntely muodostaa erittäin vaikean haasteen lainsäätäjälle: sääntelyä voisi olla helppo kiertää, ja se tarjoaa myös tukun lain-tulkintaongelmia esimerkiksi EY-oikeudellisessa kontekstissa. Viimeksi mainittujen taustaksi voidaan viitata esimerkiksi Schindler-, Läärä-, Zenatti-, Gambelli- ja Placanica-päätöksiin EY-tuomioistuimesta^{3,4}. Toisaalta näkemykset mainituista sääntelyn ongelmakohdista ovat vaihdelleet käytännössä hyvin paljon⁵. Alalla vallitsevaa ”kiihkeää” tilannetta kuvaa myös se, että keväällä 2007 EFTA-tuomioistuin on antanut kaksi päätöstä pelilainsäädäntöön liittyen. Lisäksi Suomessa korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa arpajaislain unionioikeuden mukaisuuteen viimeksi toukokuussa 2007 päätöksessään KHO:2007:28.⁶

Tässä on myös aiheellista viitata siihen, että Suomi on vastaanottanut 23.3.2007 Euroopan yhteisöjen komissiolta perustellun lausunnon, joka koskee maamme arpajaislain 5, 7 ja 11 §:n sekä 62 §:n 1 ja 2 momentin yhdenmukaisuutta palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan EY:n perustamissopimuksen 49 artiklan kanssa. Perustellussa lausunnossa esitetyt väitteet koskevat urheiluvetoonlyöntipalvelujen, mukaan lukien vakioveikkaukspalvelut, tarjoamista ja markkinointia Suomessa Veikkaus Oy:n toimialalla.⁷

Oikeudellisesti mielenkiintoisen kiinnostuksen käsillä olevan teeman kannalta tarjoaa korkeimman oikeuden päätös KKO:2005:27. Ahvenanmaan Raha-automaattiyhdistys (PAF) oli Ahvenanmaan maakunnasta käsin toimeenpannut Internetissä vedonlyöntejä ja raha-arpajaisia siten, että myös valtakunnassa asuvat pelaajat olivat voineet ottaa osaa näihin rahapeleihin. Korkein oikeus katsoi, että arpajaiset oli toimeenpantu myös valtakunnassa. Yhdistyksen toimitusjohtajan, markkinointipäällikön ja hallituksen puheenjohtajan katsottiin syyllistyneen arpajaisrikokseen. Käsillä oleva tapaus osoittaa, että Suomessa ”lain koura” yltää vielä Ahvenanmaan maakuntaan, mutta ongelmat syntyvätkin paljolti siitä, ettei lain koura ulotu tosiasiaa esimerkiksi Curacaolle tai Costa Ricaan⁸.

Kansainvälisesti ei ole ollut havaittavissa yhtä ja yhdenmukaista sääntelystrategiaa etärahapelejä ja yleensä rahapelitoimintaa silmällä pitäen. Karkeasti jaotellen voidaan puhua pelitoiminnan *vapauttamistrendistä* sekä toisaalta pelitoiminnan *rajoittamis- ja eräiltä osin kieltotrendistä*.

1 Tämänkin selvitys keskittyy nimenomaan *rajat ylittävään* etärahapeliin sääntelyyn ja etärahapelaamiseen, vaikka lyhykäisyyden vuoksi esityksessä puhutaan vain etärahapeleistä.

2 Keskustelu alkoi varsinaisesti hallituksen esityksestä HE 197/1999 vp ja sen jälkeen perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan antamista kannanotoista esitykseen.

3 Esimerkiksi Schindler-tapaukseen on viitattu kotimaisenkin lainvalmistelutyön yhteydessä, ks. HE 197/1999 vp.

4 Lisäksi tätä kirjoitettaessa EY-tuomioistuimessa on vireillä eräitä rahapelejä koskevia tapauksia.

5 Ks. esimerkiksi Ruotsista SOU 2006:11. Vrt. Advokatfirman Hammarskiöld & Co (2006).

6 Kansallisella tasolla tuomioistuimet ovat muutoinkin joutuneet ottamaan kantaa puheena olevaan kysymykseen. Esimerkiksi Ranskassa korkein oikeus otti kantaa maan pelimonopolin sallittavuuteen. Korkein oikeus korosti rikollisuuden torjuntaa oikeutuksena pelimonopolille.

7 Ks. tarkemmin komission kirje SG-Greffe(2007)D/201508 sekä Suomen vastaus komission perusteltuun lausuntoon asiassa 2004/4062. Tähän yksittäistapaukseen ei puututa lausunnossa yksityiskohtaisesti, koska siinä esiin nostetut näkökannat ovat toistuneet varsin usein EY:n oikeuskäytännössä muutoinkin.

8 Erikseen mainittakoon, että Yhdysvallat on rahapelipolitiikassaan tulkinnut lakien alueellista soveltamisalaa joustavasti.

Esimerkiksi Saksassa on keskusteltu rahapeliin vapauttamisesta, tosin vasta muutaman vuoden kuluttua. Rajoittamis- ja kieltotrendi on ollut monivivahteinen. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on pyritty tietyiltä osin kieltämään rahapelejä, erityisesti nettipelejä. Myös Ranskassa politiikka rahapeliin kontrolloimiseksi on ollut tiukkaa⁹. Toisaalta toisissa maissa on myönnetty pelimonopoli ja pyritty sillä tavoin kontrolloimaan rahapeliin sosiaalisia haittoja; joissakin maissa on puolestaan päädytty myöntämään toimilupa useammille elinkeinonharjoittajille rahapeliin organisoimiseksi. Viimeksi mainitunlainen lupajärjestelmä on otettu käyttöön esimerkiksi Italiassa ja sellaisen käyttöönottoa harkitaan tietävästi myös Puolassa.

Piirre, joka leimaa etärahapeliin ja samalla yleisemminkin rahapeliin sääntelyä, on kiteytettyssä sanaan ”käymistila”. Hyvin monet maat ovat harkitsemassa toimenpiteitä rahapeliin sääntelemiseksi, mutta mitenkään yhtenäisestä kehityssuunnasta ei ole kuitenkaan kysymys. Uusia lakeja ja lakihankkeita tulee periaatteessa koko ajan. Tässä voidaan viitata esimerkiksi Yhdysvalloissa vireillä olleeseen rahansiirtojen kieltämisestä koskevaan lakiin (*The Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006*)¹⁰. Samanaikaisesti myös kansallisissa ja ylikansallisissa tuomioistuimissa on jouduttu ottamaan kantaa rahapeliin sääntelyyn, kuten edellä viitattiin. Tuomioistuinratkaisut voi nähdä kahdessa valossa. Yhtäältä ne voivat täsmentää aikaisempaa oikeuskäytäntöä ja sillä tavalla olla oikeustilaa selkiyttäviä, mutta toisaalta ne voivat herättää kysymyksen siitä, onko aikaisempi oikeuskäytäntö mahdollisesti muuttunut, ja onko esimerkiksi etärahapeliin sääntelemiseksi kehitettäviä malleja syytä arvioida aikaisemmasta poikkeavalla tavalla¹¹.

Edellä mainitun perusteella selvitykset ja tutkimukset etärahapeliin sääntelystä ja sääntelyn mahdollisuuksista voidaan jakaa kahteen ryhmään. Yhtäältä on ilmennyt selvää *sääntelypesimismistä*, jolloin on korostettu lainsäädäntötekniisiä ongelmia ja myös sääntelyn EY-oikeuden mukaisuus on asetettu kyseenalaiseksi¹²; toisaalta *sääntelyoptimistien* mukaan lainsäädäntötekniiset ongelmat eivät muodosta ylipääsemätöntä estettä sääntelylle, kuten ei myöskään EY-oikeus¹³. Tässä selvityksessä lähtökohta sijoittuu mainittujen vaihtoehtojen välimaastoon, ja sitä voi luonnehtia *pragmaattisuudeksi*: sääntelyvaihtoehdot ja niiden yhdistelmät kartoitetaan, minkä jälkeen analyysin kohteeksi nostetaan yksityiskohdittain niihin liittyvät oikeudelliset ja lainsäädäntötekniiset ongelmakohdat sekä niiden ratkaisukeinot.¹⁴

Edellä mainittu lyhyt luotaus kertoo jo siitä, että etärahapelaaminen koetaan vakavaksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi monissa maissa. Tuskinpa näet siihen pyrittäisiin puuttamaan lainsäädäntötoimin, jos kysymys olisi ainoastaan satunnaisesti etärahapelejä pelaavien henkilöiden ajanvietteestä. Nähdäkseni tällä näkökohdalla tulee olemaan merkitystä myös analysoitaessa esimerkiksi EY-oikeudellisesta näkökulmasta edellytyksiä kansallisen tason etärahapeliin sääntelylle.

Heikkilä, Laine ja Salo totesivat vielä vuonna 2002, että etärahapelaaminen on ollut marginaalista, koska pelaajilla ei ole ollut tarvittavassa määrin informaatiota peleistä, ja koska pelaaminen on ollut hankalaa ja kallista¹⁵. Viisi vuotta myöhemmin tilanne on toinen, mikä osaltaan kuvastaa, kuinka nopeasti teknologinen ja muu kehitys markkinoilla etenee. Esimerkiksi Iso-Britanniassa vuonna 2006 tehdyn tutkimuksen mukaan etärahapelaaminen oli yli kaksinkertaistunut edellisen viiden vuoden kuluessa. Yhdysvalloissa puolestaan valtaosa pelaajista on tutustunut etärahapelaamiseen vasta aivan viime vuosina¹⁶. Ruotsissa on puolestaan arvioitu nettipokerin pelaamisen

⁹ Esimerkiksi talvella 2007 Ranskassa käsiteltiin lakialoitetta ankarammista rangaistuksista, uhkapeleihin tarkoitettujen rahansiirtojen estämisestä, sekä varoitusteksteistä nettisivuilla.

¹⁰ Yllä mainitulta osin Yhdysvaltain keskuspankin on odotettu julkistavan kesällä 2007 yksityiskohtaiset säännöt rahansiirtokielon toimeenpanemiseksi. Yhdysvalloissa keskustelu on kuitenkin ollut hektistä. Useat kongressiedustajat ja senaattorit ovat tehneet lakiesityksiä nettipeliin sääntelyn osalta. Toisaalta esitysten sisältö on poikennut varsin paljon toisistaan.

¹¹ Esimerkiksi, onko Placanica-tuomio nähtävissä aikaisemman EY-oikeuskäytännön jatkeena, vai onko kysymys tulkinna muutoksesta jopa siinä määrin, että tuomio horjuttaa mahdollisuuksia ylläpitää pelimonopoleja kansallisella tasolla?

¹² Ks. esimerkiksi prop. 2002/03, 15.

¹³ Ks. esimerkiksi Advokatfirman Hammar-sköld & Co (2006). Myös Rahapeliפורוּם helmikuussa 2007 tekemä ehdotus nettipokerin rajoittamisesta tai estämisestä edustaa eräänlaista sääntelyoptimismia. Rahapeliפורוּם lähti ehdotuksessaan siitä, että sääntely vaatisi arpajaislain muutosta.

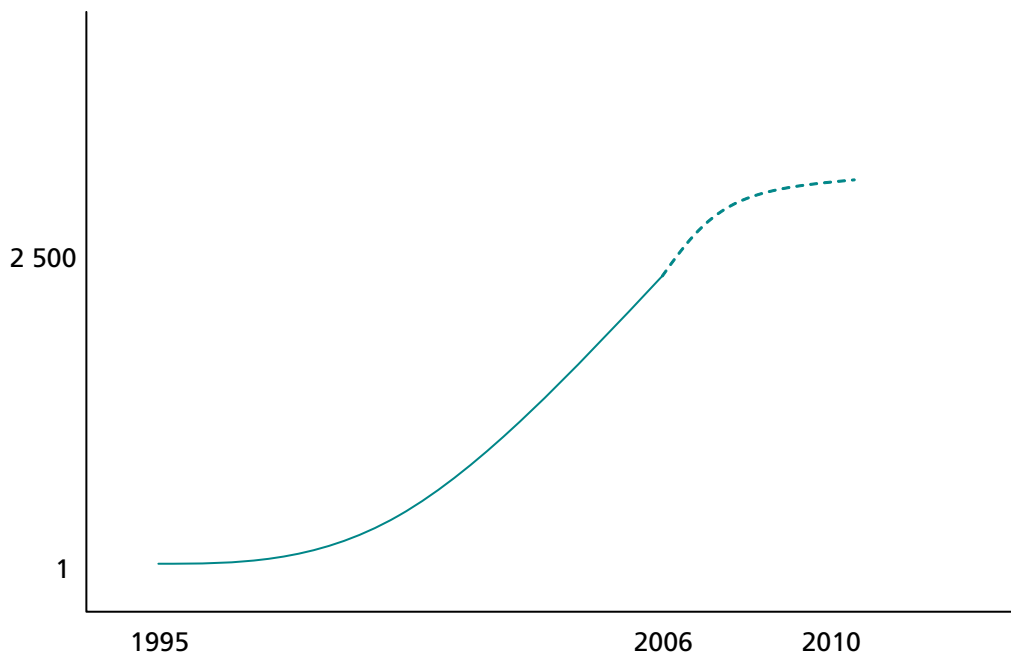
¹⁴ Ks. yllä mainitusta jaottelusta esimerkiksi Kanninen – Määttä – Timonen (1996a), 60.

¹⁵ Heikkilä – Laine – Salo (2002), 1018.

¹⁶ RSeconsulting (2006), 12.

lisääntyneen noin 600 prosentilla yhden vuoden kuluessa tämän vuosikymmenen puolivälissä¹⁷. Suomessa aktiivisia nettipokerin pelaajia on arvioitu olevan noin 30.000, ja vuosittain peliä on kokeillut noin 80.000 henkilöä¹⁸. Toisaalta intensiivisen kilpailun vuoksi etärahapeliyritysten voittomarginaalien on todettu olevan pienet¹⁹ ja osin tähän liittyen markkinoiden laajenemisen on oletettu pysähtyvän – muttei kuitenkaan kääntyvän laskuun - 2010-luvun alkuun mennessä.²⁰

Kuvio 1 havainnollistaa etärahapelimarkkinoiden laajentumista vuodesta 1995 alkaen ja ennakoitua kehitystä aina 2010-luvun alkuun saakka:²¹



KUVIO 1. Etärahapelimarkkinoiden kehitys ja ennakoitu kehitys vuosina 1995–2010

Etärahapelimarkkinoiden laajuutta mitataan pystyakselilla niiden sivustojen lukumäärällä, joilla sanottuja pelejä tarjotaan. Kuten kuviosta havaitaan, 1990-luvun puolivälissä lähdettiin liikkeelle lähes nollopisteestä. Vuonna 2006 sivustoja on arvioitu olevan noin 2.300 kappaletta. Niiden lukumäärän on ounasteltu kasvavan vielä tästä jokin verran, muttei kuitenkaan enää läheskään niin voimakkaasti kuin aivan viime vuosina on tapahtunut.²²

Alun perin keskusteltaessa sääntelyn tarpeesta etärahapelien osalta huomio kiinnittyi ainoastaan *nettipokerin* sääntelyn kehittämisvaihtoehtojen kartoittamiseen ja konkreettisen sääntelymallin kehittämiseen. Jatkokeskusteluissa kuitenkin ilmeni hetimiten, että nettipokeri olisi liian kapea sääntelyn kohde. Tämän taustalla on yksinkertaisesti se, että säänneltäessä yhtä pelimuotoa ongelmat voisivat siirtyä muihin pelimuotoihin, toisin sanoen sääntelyn vaikuttavuus voisi lopulta jäädä heikoksi. Joka tapauksessa esimerkiksi kansainvälisessä keskustelussa huomion keskipisteessä on ollut nimenomaan nettipokeri.

17 SOU 2006:11, 55. Mielenkiintoinen tutkimustulos vuodelta 2005 Ruotsista on myös se, että kuusi prosenttia yli 18-vuotiaista henkilöistä oli osallistunut edellisen kolmen kuukauden aikana etärahapelaamiseen Internetin välityksellä, SOU 2006:11, 71.

18 Valkama (2006), 23 ja siinä viitattu lähde.

19 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 85.

20 RSeconsulting (2006), 2. Ks. myös etärahapelaamisen liikevaihdosta SOU 2006:11, 54–55 ja siinä viitattut lähteet.

21 RSeconsulting (2006), 7. Vrt. SOU 2006:11, 84–86.

22 Ks. myös RSeconsulting (2006), 7–12, jossa on esitetty katsaus etärahapelimarkkinoihin sekä Valkama (2006), 22. Toisaalta etärahapelimarkkinoiden tulevan kehityksen ennakkointiin liittyy huomattavasti epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi laajamittaiset kansainväliset sääntelytoimet voivat johtaa aivan toisensuuntaiseen kehitykseen markkinoilla kuin nyt on ennakoitu.

Niinpä tarkastelun kohteeksi nostetaan etärahapelit kokonaisuutena. Yhtäältä tämä tarkoittaa sitä, että selvitys kattaa kaikki pelimuodot, kuten backgammonin, ja toisaalta sitä, että selvitys kattaa kaikkien etäviestimien, kuten kännykän, avulla tarjottavat pelit. Etärahapeliä määrittelyssä voidaan lähtökohtaisesti hyödyntää muun muassa arpajaislakia (1047/2001) sekä kuluttajansuojalain (38/1978) säännöstöä etämyynnistä²³. Arpajaislain soveltamisalaan kuuluvat kaikki sellaiset *arpajaiset*, joihin osallistutaan vastiketta vastaan ja joissa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton²⁴. Arpajaislain 4 §:n 2 kohdan mukaan *rahapelitoiminnalla* tarkoitetaan puolestaan ”sellaisten arpajaisten toimeenpanoa, joista pelaaja voi voittaa rahaa”²⁵. Etärahapeliä määrittely on lähtökohtaisesti syytä kytkeä näihin määrittelyihin. Etärahapeli ei tosin kata kaikkia rahapelejä, vaan ainoastaan ne rahapelit, jotka tapahtuvat *etäviestimen* välityksellä. Lisäksi voidaan viitata ulkomaisiin lainsäädännöllisiin esikuviin, kuten Iso-Britannian *Gambling Act’iin*, jonka mukaan etärahapelillä (*remote gambling*) tarkoitetaan rahapelejä, joita pelataan etäviestimen (*remote communication*), kuten Internetin, puhelimen, television ja radion, välityksellä. Ison-Britannian lainsäädännössä on vielä määritelty, minkä luonteiset pelit ovat luettavissa etärahapeleiksi.²⁶

Kunkin potentiaalisen sääntelyvaihtoehdon osalta kysymyksenasettelu jakautuu kolmeen osaan. Ensi vaiheessa tärkeässä asemassa on sääntelyvaihtoehtojen kartoitus. Tässä suhteessa sääntelyn on todettu yleisellä tasolla vaihtelevan laajasti maasta toiseen, aina markkinaperiaatteesta kieltoperiaatteeseen. *Markkinaperiaatteen* mukaan etärahapeliä tarjoaminen yhtä lailla kuin etärahapelaaminen on sallittua. Tätä periaatetta on sovellettu selkeästi esimerkiksi Antigualla ja Costa Ricassa²⁷. Sen sijaan *kieltoperiaatteen* mukaan molemmat toiminnot ovat kiellettyjä. Luonnollisesti näiden kahden ääripään väliin jää lukuisia erilaisia sääntelyvaihtoehtoja.²⁸ Toisaalta sääntelyvaihtoehdot on jaettu hieman toisinkin. Euroopassa on todettu sovellettavan kansallista sääntelyä, Yhdysvalloissa kieltoperiaatetta ja Australiassa säänneltyä liberalisointia etärahapeleihin²⁹.

Toiseksi vaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan sääntelyteorian (*theory of regulation*) tarjoaman työkalupakin avulla.³⁰ Tällöin tärkeäksi nousevat hyvän oikeudellisen sääntelyn ominaisuudet, niin sanotut sääntelystandardit, joita vasten peilaten voidaan arvioida kunkin lainsäädäntövaihtoehdon tarkoituksenmukaisuutta. Myöhemmin tässä selvityksessä kartoitetaan kansainväliseen tutkimukseen pohjautuen sääntelystandardeja, joilla voi olla painoarvoa erityisesti analyysoitaessa etärahapeliä sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta³¹. Samalla on toki korostettava, että sääntelyn toimivuutta on tärkeä analysoida siitä näkökulmasta, minkälaisia kokemuksia eri maissa erilaisista vaihtoehdoista on saatu. Tätä kartoitusta tosin hankaloittaa se, että lainsäädäntö on voinut olla voimassa ainoastaan lyhyen aikaa, joten kovinkaan pitkälle meneviä päätelmiä lainsäädännön tarkoituksenmukaisuudesta ei ole tehtävissä³². Toisaalta sääntelyteoreettiselle tutkimusotteelle on ominaista niiden argumenttien kartoitus ja analysointi, joilla sääntelyä voidaan ylipäänsä perustella: tätä asiakokonaisuutta valotetaankin seuraavassa luvussa.

Kolmanneksi sääntelyvaihtoehtojen analysointi kietoutuu oikeudellisiin ongelmakohtiin. Tällöin nousee *kansallisella tasolla* esille erityisesti se, miten hyvin sääntelyvaihtoehdot ovat sopusuhteissa perusoikeuksien kanssa. Jossain määrin joudutaan problematisoimaan myös sitä, miten sääntelyvaihtoehdot ovat nivellettävissä muuhun kansalliseen lainsäädäntöön; tosin tässä

23 KSL 6 luvun 4 §. Ks. tarkemmin HE 79/2000 vp.

24 Arpajaislain 2.1 §. Ks. myös HE 197/1999 vp sekä SOU 2006:11, 17.

25 Ks. myös HE 197/1999 vp.

26 Ks. tarkemmin RSeconsulting (2006), 4–5.

27 RSeconsulting (2006), 22.

28 Tässä selvityksessä ei puututa markkinaperiaatteeseen, vaan analyysin kohteena on se, millä erilaisilla keinoilla ylipäänsä voidaan etärahapelaamiseen puuttua, jos voidaan käytännössä puuttua.

29 Ks. esimerkiksi Ministry of Taxation (2001), 3–8.

30 Ks. sääntelyteoriasta tarkemmin esimerkiksi Ogus (1994), Määttä (1997) ja Wienert (1997).

31 Ks. tarkemmin luku 3.

32 RSeconsulting (2006), 24. Toisaalta sääntelytoimet ovat jääneet useissa maissa vielä harkinnan asteelle, joten käytännön kokemusten hyödyntäminen on tietenkin vaikeaa tämänkin vuoksi.

painottuvat enemmän lainsäädäntötekniset kuin lain tulkintaan liittyvät ongelmat. *Kansainvälisellä tasolla* keskeiseen asemaan nousee EY-lainsäädäntö. Koska Euroopan unionin tasolla ei ole voimassa etärahapeliä sääntelyä koskevaa lainsäädäntöä, integrointiongelmat eivät tässä suhteessa tietenkään aiheuta ongelmia. Sen sijaan EY:n perustamissopimuksen artiklat voivat käytännössä luoda haasteita kansalliselle lainsäätäjälle. WTO-oikeudellista ulottuvuuttakaan ei etärahapeliä sääntelyssä voida sivuuttaa.

Etärahapeliä sääntelyä koskevan problematiikan juuret ovat pitkälti siinä, että markkinat ovat *globaalit*, mutta oikeudellinen sääntely on enemmän tai vähemmän kansallista. Tämä kulminoituu siihen, että kansallinen lainsäätävä ei voi kohdistaa lainsäädäntötoimia suoraan ulkomaiseen etärahapeliyrittäjään, joka toimii kotimaassaan laillisesti.³³ Toisaalta, jos Suomessa ajaututaan etärahapelaamisen vuoksi ongelmiin, kuten peliriippuvuuteen ja mittaviin velkoihin esimerkiksi nettipokerin pelaajien keskuudessa, muodostuu paineita kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi.³⁴

Taulukko 1 osoittaa osaltaan säänneltävän ilmiön globaalia luonnetta. Siihen on koottu pelisivustojen määrät niiden valtioiden tai muiden alueiden osalta, joissa niitä oli rekisteröity eniten vuonna 2005:³⁵

TAULUKKO 1. Valtiot ja muut alueet, joille pelisivustoja oli rekisteröity eniten vuonna 2005

Alue	Sivustojen lukumäärä
Antigua	537
Costa Rica	474
Kahnawake Mohawk (Kanada)	401
Curacao	343
Iso-Britannia	70
Belize	60

Ennen sääntelyvaihtoehtojen esittelyä ja erittelyä tässä selvityksessä syvennytään kuitenkin siihen, kuinka pitkälle voimassaoleva sääntely ulottuu jo tällä hetkellä etärahapeliä tarjonnan ja etärahapelaamisen suhteen.³⁶ Luonnollisen tarkastelukohteen puheena olevassa yhteydessä muodostaa arpaajalainsäädäntö. Yleisellä tasolla tarkastellaan myös EY-oikeudellista ulottuvuutta hahmottaen sitä, minkälaisen viitekehikon se tarjoaa kansalliselle etärahapeliä sääntelylle; toisaalta tähän teemaan palataan lisäksi yksittäisiä sääntelyvaihtoehtoja analysoitaessa.³⁷ Lisäksi keskeisessä asemassa on pohtia eräitä sopimusoikeudellisia asioita³⁸, kuten puuttumattomuusperiaatetta, alaikäisten asemaa etärahapelaamisessa sekä oikeustoimilain säännöksiä kunnianvastaisista ja arvottomista oikeustoimista sekä oikeustoimen kohtuullistamisesta.

33 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 275.

34 Ks. myös prop. 2002/03:93, 16.

35 RSeconsulting (2006), 9.

36 Ks. luku 4.

37 Käytännössä voi ilmetä tulkintaerimielisyyksiä siitä, missä määrin voimassaoleva lainsäädäntö jo rajoittaa etärahapeliä tarjontaa ja etärahapelaamista. Tähän problematiikkaan on törmätty esimerkiksi Ruotsissa ja Yhdysvalloissa. Ks. tältä osin esimerkiksi Advokatfirman Hammarškiöld & Co (2006).

38 Myös eräitä kuluttajansuojaoikeudellisia näkökohtia tullaan valottamaan analysoitaessa vallitsevaa oikeustilaa.

2 PERUSTELUJA ETÄRAHAPELIEN SÄÄNTELYN TARPEELLE

Lain esitöissä on valotettu yleisellä tasolla perusteluja lainsäädäntötoimille arpajaisia koskien. Tällöin on korostettu, että tulojen hankkiminen ihmisten *pelihalua* hyväksi käyttäen sallitaan ainoastaan rajoitetussa määrin ja yksinomaan varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyttä varten tai muun aatteellisen toiminnan tukemiseen. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 23/2000 vp) mukaan on perusteltua, ettei ihmisten pelihaluun perustuva arpajaistoimintaa ainakaan laajamittaisesti harjoiteta yksityisen voiton tavoittelemiseksi. Tässä valossa yksityisten etärahapeliyritysten toiminta ei ole periaatteellisesti sopusoinnussa kansallisen arpajaislainsäädännön kanssa.

Samoin on tähdenntetty sitä, että arpajaisten toimeenpano sallittaisiin vain siten, että siitä yhteiskunnalle koituvat hyödyt olisivat mahdollisimman suuret ja että samalla arpajaisista koituvat sosiaaliset haitat olisivat mahdollisimman pienet.³⁹ Viimeksi mainitusta ilmenee hyvin *kustannus-hyötyanalyysille* ominainen ajattelu. Toisaalta tällaisen analyysin läpivieminen tämän selvityksen puitteissa ei ole mahdollista, vaan se edellyttäisi omaa tutkimustaan. Tällöinkin olisi aiheellista varautua ongelmiin⁴⁰, kuten siihen, miten hyödyt ja haitat käytännössä arvotetaan. Tällaisessa yhteydessä onkin varsin usein tyydytty tuomaan esille hyvin yleisluonteisia päätelmiä⁴¹.

Kansainvälisesti rahapeliin, mukaan lukien etärahapeliin, sääntelyn tarvetta on motivoitu tietyillä enemmän tai vähemmän vakiintuneilla argumenteilla. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on kiinnitetty huomiota ongelmapelaamisen, alaikäisten pelaamisen sekä rikollisuuden torjuntaan⁴². Ruotsissa on puolestaan tähdenntetty rikollisuuden torjuntaa, sosiaalisten ja taloudellisten vahinkojen estämistä, kuluttajansuojaa sekä rahapeleillä kerättävien tuottojen hallintaa. Norjassa on korostettu erityisesti peliriippuvuuden ehkäisyä, rahapelitoiminnan kontrollointia, alaikäisten suojelua sekä rikollisuuden torjuntaa.⁴³ Alankomaissa on puolestaan tähdenntetty kuluttajansuojaa, peliriippuvuuden ehkäisyä sekä rikollisuuden torjuntaa rahapelilainsäädännön tavoitteina⁴⁴. Edellä mainittu lyhyt luotaus osoittaa, että vaikka rahapelitoiminnan tavoitteissa on nyanssieroja, ne ovat pääosin hyvin samansuuntaisia eri maissa.

Suomessa arpajaislain 11 §:ssä ja lain esitöissä on tuotu esille myös se, että rahapelitoimintojen sääntely on tarpeen rahapeleihin osallistuvien henkilöiden oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi ja pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi.⁴⁵ Lisäksi arpajaislain 17 §:n mukaan suomalaisten rahapeliyhteisöjen tuotot käytetään yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Siirrytään taloustieteellisempään sääntelyn tarpeen analysointiin. Suomalaisen rahapelijärjestelmän tavoitteena on muun muassa pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentäminen, kuten ongelmapelaamisen, peliriippuvuuden⁴⁶ ja koko perhettä koskevien haitallisten vaikutusten vähentäminen. Tältä osin voidaan puhua myös *ulkoishaittoihin* puuttumisesta eli markkinahäiriön korjaamisesta, mitä pidetään lähtökohtaisesti legitimiinä perusteluna sääntelylle.⁴⁷ Ulkoishaitat heijastuvat kustannuksina ulkopuolisille tahoille; esimerkiksi veronmaksajat

39 Ks. esimerkiksi HE 197/1999 vp. ja HaVM 10/2001 vp – HE 197/2001 vp.

40 Ks. kuitenkin SOU 2006:11, 108, jossa varojen tarve peliongelmiin rajoittamiseksi ja haitallisten vaikutusten vähentämiseksi on arvioitu 40-50 miljoonaksi kruunuksi vuodessa.

41 Ks. esimerkiksi RSeconsulting (2006), 24.

42 RSeconsulting (2006), 12.

43 Ks. tarkemmin Norske pengespel i ei digital framtid (2001) ja SOU 2006:11, 175.

44 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 113.

45 Ks. esimerkiksi HaVM 10/2001 vp. – HE 197/1999 vp.

46 Ks. terminologian variaatioista yllä mainittujen käsitteiden osalta SOU 2006:11, 87–89 ja siinä viitatus lähteet sekä Heironen, Jukka.

47 Tässä asiaa valotetaan nimenomaan oikeustaloustieteellistä näkökulmaa hyväksikäyttäen. Ks. tältä osin esimerkiksi Kanninen – Määttä – Timonen (1996b) ja Määttä (2006). Ks. myös Ministry of Taxation (2001), 3.

joutuvat kustantamaan hoitopalveluja peliriippuvuudesta kärsiville henkilöille, perheenjäsenet joutuvat kärsimään perheensä peliriippuvuuden vuoksi, jne.

Koska etärahapeli voi kääntyä käytännössä *addiktioksi*,⁴⁸ voidaan vertailukohdetta sääntelyn tarpeelle hakea jossain määrin myös huumeiden käytöstä. Yksi potentiaalinen ulkoishaittojen ilmenemismuoto on näet huumeiden käytön yhteydessä *oheisrikollisuus*, toisin sanoen se, että huumeiden käyttäjät ryhtyvät rahoittamaan huumeita varallisuusrikoksina⁴⁹. Vastaavalla tavalla voi olettaa, että peliriippuvuudesta kärsivä ryhtyisi rahoittamaan pelaamistaan pahimmillaan rikollisella toiminnalla⁵⁰. Mahdollisuus hyödyntää etärahapelitoimintaa myös *rahanpesuun* on noussut keskustelun kohteeksi kansainvälisessä kirjallisuudessa. Ainakin Iso-Britanniassa tehdyn tutkimuksen valossa rikollinen toiminta etärahapelaamisen yhteydessä ei olisi pelkkää spekulatiota⁵¹. Mainittakoon vielä, että muutoin rikollinen toiminta etärahapelitoiminnan yhteydessä voi ilmetä ”hakkeroinnin” tai etärahapeliyritysten petoksellisen toiminnan muodossa. Toisaalta on myönnettävä, että tänä päivänä ei ole tietoa siitä, missä laajuudessa rikollista toimintaa tapahtuu etärahapelaamisen yhteydessä.⁵² Lisäksi Ruotsissa on talvella 2007 lehtitiedoissa väitetty, että pelaajat ovat päätyneet koronkiskureiden uhreiksi⁵³.

Rahanpesun osalta voi tietenkin heti kysyä, eikö Suomessa voimassa olevat rikoslain säännökset asiasta sekä laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998) jo tarvittavassa määrin hillitse rahanpesua⁵⁴. Rahanpesun torjunnan osalta on kuitenkin törmätty ongelmiin, mitä kuvastaa jo osaltaan se, että pelkän arvion tekeminen rahanpesun todennäköisyydestä on nähty hankalaksi. Kontrollointia hankaloittaa osaltaan se, että rahanpesu on luonteeltaan kansainvälinen ongelma, jonka ratkaiseminen edellyttäisi tiivistä ja hyvin koordinoitua kansainvälistä yhteistyötä. Käytännössä, vaikka rahanpesu onkin koettu laajaksi ilmiöksi, rahanpesua koskevia säännöksiä on voitu soveltaa harvakseltaan. Tässä valossa rahanpesuun tarttuminen esimerkiksi juuri rajat ylittävää etärahapelitoimintaa rajoittamalla voisi ainakin alustavasti vaikuttaa perustellulta.⁵⁵

On myös pantava merkille, että ulkoisvaikutuksia on hyvin monenlaisia, joten sääntelyn tarpeen analysointi edellyttää muutaman reunahuomautuksen tekemistä ja nimenomaan etärahapelejä silmällä pitäen. Ensinnäkin kysymys on *teknologisesta ulkoisvaikutuksesta*, jonka kohdalla sääntely nimenomaan puoltaa paikkaansa. Teknologisella ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan vaikutusta, joka ei tule otetuksi huomioon markkinahinnoissa ja siten korjatuksi. Toinen ja erittäin tärkeä näkökohta on se, että kysymys on *massaulkoishaitasta* eli se ei rajoitu suinkaan pieneen ryhmään kansalaisia ja yrityksiä vaan erittäin laajaan joukkoon henkilöitä⁵⁶.

Viimeksi mainitulla on merkitystä siksi, että neuvotteluratkaisuun pääseminen massaulkoishaitan rajoittamisesta on hyvin hankalaa eli niin sanottu *Coasen teoreeman* mukainen sääntelyvaihtoehto ei kävisi päinsä⁵⁷. Neuvotteluratkaisuun pääsemistä etärahapelaajien ja peliyritysten välillä hankaloittavat myös korkeat *transaktiokustannukset*. Tämän taustalla on paitsi peleissä mukana olevien tahojen suuri lukumäärä myös se, etteivät pelaajat tunne toisiaan. Myös yritysten markkinoille tulon ja sieltä pois lähtemisen helppous hankaloittaa neuvottelua.⁵⁸

48 Ks. myös Mäyrä (2006), 19 ja siinä viitatu lähteet.

49 Ks. myös Posner (1998), 266–268.

50 Ks. esimerkiksi Norske pengespel i ei digital framtid (2001), 11.

51 Toisaalta markkinoilla on joskus pyritty kehittämään keinoja, joilla rahanpesu olisi nykyistä paremmin kontrolloitavissa. Esimerkiksi YouTellerin verkostomallissa rekisteröitymisprosessissa on näet todettu olevan se etu, että näin voidaan helpommin havaita mahdollinen rahanpesu.

52 RSeconsulting (2006), 2, 8 ja 19–22.

53 Expressen helmikuussa 2007. Yllä mainitultakaan osin ei ole olemassa empiiristä evidenssiä. Toisaalta etärahapelaajat saattavat kuitenkin tarjota otollisen kohteen koronkiskureille, koska esimerkiksi nettipeleissä voi velkaantua helposti suurista panoksista ja tappioista johtuen.

54 Ks. yllä mainitun lainsäädännön osalta tarkemmin HE 158/1997 vp sekä HE 53/2002 vp.

55 Vrt. HE 173/2002 vp, jossa hahmotetaan yleisellä tasolla sitä, miten rahanpesun torjuntajärjestelmä olisi lainsäädännöllisesti organisoitava.

56 Jos ulkoishaitta rajoittuisi pieneen ryhmään ihmisiä, puhuttaisiin yksilöllisestä ulkoishaitasta.

57 Coase (1960), 1–44. Kuriositeettina mainittakoon kuitenkin, että joukko peliyhtiöitä tapasi Lontoossa talvella 2007 keskustelemaan yhteisistä suuntaviivoista ongelmapelaamisen rajoittamiseksi.

58 Ks. yleensä transaktiokustannusten suuruuteen vaikuttavista tekijöistä esimerkiksi Cooter – Ulen (2004), 91–95.

Edellä mainitusta tullaan siihen välipäätelmään, että tarvitaan neuvotteluratkaisua järempiä keinoja nettipokerin ja muiden etärahapeliien sääntelemiseksi. Toisaalta tällöinkin on otettava huomioon kustannus-hyötyanalyysin hengessä se, ettei sääntely saisi aiheuttaa enempää kustannuksia kuin se tuottaa hyötyjä. Samalla on tunnustettava se tosiasia, että esimerkiksi ongelmapelaajia ja peliriippuvaisia on vain osa etärahapelaajista. Sen sijaan satunnaisesti pelaavien täysi-ikäisten henkilöiden kohdalla kysymys on ainoastaan yhdestä ajanvietemuodosta, joka ei aiheuta ulkoishaittoja. Tämä seikka vaikeuttaa osaltaan sääntelyongelmien ratkaisua käsillä olevassa tapauksessa.

Peliongelmiin laajuutta kuvastaa Suomessa parhaiten se, että vuonna 2003 rahapeliongelmiinsa haki Suomessa apua kaiken kaikkiaan 5 500–5 500 henkilöä. Tilanteen kriittisyyttä kuvastaa se, että avun hakeminen rahapeliongelmiin on nelinkertaistunut vajaassa kymmenessä vuodessa.⁵⁹ Kaiken lisäksi Suomessa väestötasolla runsaasti pelaavien riskiryhmään on arvioitu kuuluvan 65 000 henkilöä⁶⁰. Kysymys ei ole siis marginaalisesta ongelmasta. Toisaalta edellä mainittu luku kattaa kaikki erilaisista peleistä riippuvaiset, ei siis ainoastaan etärahapeliin pelaamisesta riippuvaisia henkilöitä. Samalla on syytä huomauttaa, että Isossa-Britanniassa tehdyn tutkimuksen mukaan nettipelaajan profiili ei kuitenkaan vastaisi täsmällisesti ongelmapelaajaprofiilia⁶¹. Suomen osalta on puolestaan viitattu siihen, että nettipelaaminen on noussut toiseksi yleisimmäksi ongelmia aiheuttaneeksi pelimuodoksi raha-automaattien jälkeen⁶². Vuoden 2006 aikana Internetissä pelaavien osuus Peluurin puheluista kasvoi 14 prosenttiin; samalla raha-automaattien suhteellinen osuus on pienentynyt⁶³. Myös eräät muut tutkimustulokset viittaavat siihen, että erityisesti nettipokeri voi johtaa peliongelmiin⁶⁴. Toisaalta Norjan kokemukset sen jälkeen, kun peliautomaateissa ei voinut uudistuksen jälkeen käyttää setelirahaa, kielivät sääntelyn vaikuttavuudesta: ongelmapelaamisen on nimittäin todettu vähenneen selvästi.

Nähdäkseni etärahapelaamisessa on monia piirteitä, jotka altistavat ongelmapelaamiselle. Ensinnäkin kysymys on niin sanotuista nopeista peleistä, joissa tulos ja voiton suoritus tapahtuvat lyhyellä aikavälillä peliin osallistumisesta. Toiseksi kysymys on aktiivisista peleistä eli etärahapelaaminen edellyttää aktiivista toimintaa peliin osallistumiseksi. Kolmanneksi etärahapeleihin, kuten nettipokeriin, osallistuvilla on mitä todennäköisimmin tunne, että he voivat vaikuttaa tuloksen määräytymiseen, mikä edelleen vahvistaa altistavaa vaikutusta ongelmapelaamiselle. Haittoihin liittyvänä tuotepiirteenä on viitattu myös tarjontaan eli siihen, että pelit ovat saatavissa useista tuoteryhmistä.⁶⁵

Edellä mainittu lyhyt katsaus rakentuu pääosin perinteiselle taloustieteelliselle ajattelulle oikeudellisen sääntelyn tarpeesta. Etärahapelaamisen, kuten nettipokerin, sääntelyn tarvetta voidaan kuitenkin lähestyä myös psykologian ja psykologisen taloustieteen tutkimustuloksista käsin. Peruslähdekohtana tässä tarkastelussa on se, että ihmiset eivät suinkaan käyttäydy rationaalisesti sillä tavoin, kuin perinteisesti taloustieteessä on oletettu, vaan heillä on taipumus tehdä systemaattisia virhearviointoja. Nähdäkseni kansainvälisissä tutkimuksissa kartoitetuilla käyttäytymis- tai riskiharhoilla voi olla merkitystä myös arvioitaessa tarvetta säännellä etärahapelaamista ja etärahapeliin tarjontaa.

Merkille pantavaa on esimerkiksi se, että ihmiset ovat käyttäytymisessään *ylioptimistisia*. Toisin sanoen he yliarvioivat menestymismahdollisuutensa esimerkiksi juuri nettipokerin kaltaisessa

59 Heinonen, Jukka. Ks. rahapeliongelmiin luonteesta esimerkiksi Jaakkola (2006), 26–29.

60 Rahapelifoorumi, Haittaryhmä.

61 RSeconsulting (2006), 2.

62 Ks. Valkama (2006), 23, joka viittaa pelaajien auttavaan puhelimeen tulleisiin puheluihin.

63 Jaakkola (2006a). Toisaalta Peluurin tilastot eivät kerro suoraan ongelman yleisyydestä ja muutoksista, koska näissä tilastoissa näkyvät ainoastaan apua hakeneet, kuten Jaakkola (2006a) toteaa. Esimerkiksi nettipokerin kaltaisen kehittyvän ilmiön kohdalla vaikutukset tulevat osin näkyviin hitaasti, vaikka ongelmat pelaajien kohdalla näyttävät kehittyvän nopeasti, kuukausissa.

64 SOU 2006:11 ja siinä viitatut lähteet.

65 Ks. myös Laurila (1994), 77 ja Rahapelifoorumi, Haittaryhmä.

pelissä tai vastaavasti aliarvioivat tappion todennäköisyyden⁶⁶. Etärahapelit ovat myös omiaan ruokkimaan *jälkiviisausharhaa*. Toisin sanoen ihmiset painottavat päätöksenteossaan tapahtumia, jotka ovat vastikään sattuneet. Näin ollen, jos pelaaja on onnistunut voittamaan nettipokerissa, hän helposti olettaa voittavansa myös jatkossa. Myös *saatavuusharha* on omiaan vääristämään ihmisten käyttäytymistä: ihmiset ottavat huomioon vain sellaisen informaation, joka heillä on kätevästi saatavilla, vaikka sillä ei olisikaan sanottavasti relevanssia esimerkiksi sitä ajatellen, mikä heidän mahdollisuutensa menestyä nettipokerissa tosiasiaa olisi. Tämä harha korostuu olosuhteissa, joissa informaatiota on niukalti ja sen hankkiminen on kallista. *Kognitiivisten häiriöiden välttäminen*kin on luettavissa riskiharhaksi. Esimerkiksi ihmisillä on todettu olevan taipumus ylikorostaa tekemänsä valinnan hyviä puolia ja jättää huomiotta tai aliarvostaa valitsematta jääneen vaihtoehdon hyviä puolia. Tällä riskiharhalla on merkitystä sellaisten henkilöiden keskuudessa, jotka ovat jo ryhtyneet pelaamaan etärahapelejä. Vastaavalla tavalla on todettavissa *status quo-harhasta*: ihmiset pyrkivät säilyttämään aikaisemmat toimintatapansa, ja näin ollen, jos he ovat pelanneet esimerkiksi nettipokeria, he jatkavat helposti samalla tiellä^{67, 68}.

Psykologian ja psykologisen taloustieteen tutkimustulokset antavat vahvoja viitteitä siihen, että etärahapeliin sääntely olisi tarpeellista. Toisaalta tässäkin yhteydessä on otettava huomioon se tosiasia, etteivät sääntelystä aiheutuvat kustannukset saisi ylittää sääntelyn tuottamia hyötyjä. Ja toki voidaan törmätä siihenkin tosiasiaan, ettei sääntely esimerkiksi valvonnan vaikeuden vuoksi onnistu lainkaan. Tämän selvityksen tarkoituksena on osaltaan tarttua näihin kysymyksiin. Vielä on kuitenkin korostettava, että edellä esitetyt käyttäytymis- eli riskiharhat on todettu ihmisille tyypillisiksi monissa yhteyksissä, kuten sijoitustoiminnassa ja kuluttajien käyttäytymisessä. Toisaalta haastava empirinen tutkimuskohde olisi sen selvittäminen, missä määrin ja minkälaiset riskiharhat ovat leimallisia henkilöiden käyttäytymiselle nimenomaan etärahapelaamisessa.

Sääntelyn tarvetta on aihetta analysoida lisäksi edelliseen nähden toisenlaisesta näkökulmasta. Jos esimerkiksi nettipokerissa on kysymys *ohimenevästä muoti-ilmiöstä*, on aihetta kysyä, tarvitaanko ylipäänsä oikeudellista sääntelyä etärahapelaamisen rajoittamiseksi. Toisin sanoen tällöin sääntelystä aiheutuvat kustannukset eivät välttämättä kattaisi sääntelystä aiheutuvia hyötyjä. Asia erikseen on kuitenkin sen määrittäminen, kuinka pysyvästä ilmiöstä esimerkiksi nettipokerissa on kysymys⁶⁹. Asiaa voitaneen peilata jossain määrin eräitä yleisluonteisia havaintoja ja kansainvälistä kokemustaustaa vasten.

Yhdysvalloissa nettipeliejä ryhdyttiin tarjoamaan vuonna 1995, jonka jälkeen niiden tarjonta on kasvanut hyvin voimakkaasti. Tätä taustaa vasten vaikuttaisi siis siltä, ettei esimerkiksi nettipokerissa olisi kysymys vain väliaikaisesta muoti-ilmiöstä. Toiseen suuntaan viittaava argumentti on se, ettei esimerkiksi nettipokeri ole osoittautunut läheskään aina peliyriyksille kannattavaksi toiminnaksi. Toisaalta jo selvityksen aluksi esitettiin kansainvälisiin tutkimuksiin perustuva näkemys etärahapelimarkkinoiden kehityksestä: vaikka markkinat eivät enää lähivuosina kasvaisikaan voimakkaasti, ne eivät ole supistumassakaan.

Tärkeä huomio on se, että Internet tarjoaa yllin kyllin informaatiota ulkomaisista rahapeleistä ja osallistumismahdollisuuksista niihin; toisin sanoen tällä tavoin luodaan ainakin hyvät edellytykset etärahapelaamisen laajenemiselle. Transaktiokustannukset etärahapelaamisesta ovat myös alhaiset eli rekisteröityminen, maksaminen, pelaaminen ja voittojen kotiuttaminen onnistuvat lähes kustannuksitta ja kaiken lisäksi nopeasti ja joustavasti⁷⁰. Viimeksi mainittu näkökohta on mielenkiintoinen, koska yleensäkin markkinoiden toimivuuden kannalta transaktiokustannusten alhaisuutta pidetään myönteisenä näkökohtana, mutta tässä yhteydessä se on omiaan lisäämään

66 Ylioptimismilla on läheinen suhde *yliluottamukseen*, joka on myös yksi riskiharhoista. Toisaalta ylioptimismia koskevan väittämän kanssa on ristiriidassa Jupiter Researchin tekemä tutkimus, jonka mukaan pokerinpelaajista vain kahdeksan prosenttia piti itseään keskimääräistä parempana pelaajana.

67 Esimerkiksi Jupiter Researchin tutkimus eurooppalaisista pokerinpelaajista viittaisi status quo -harhan olemassaoloon. Tutkimuksen mukaan vastaajista noin 40 prosenttia pelasi joka viikko pokeria.

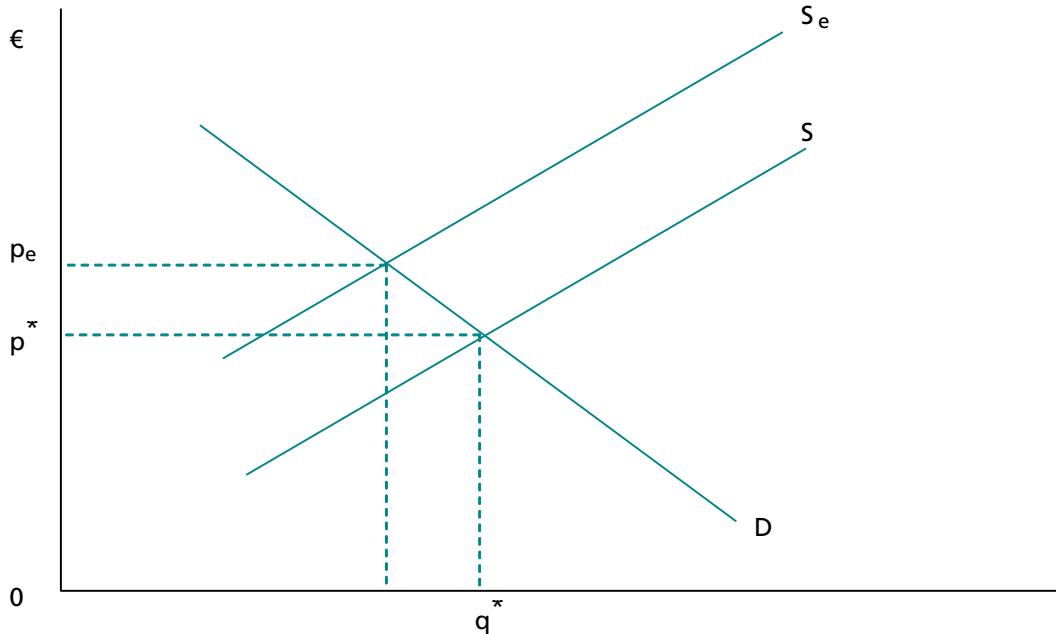
68 Ks. laajemmin esimerkiksi Jolls – Sunstein (2006), 199–241. Ks. myös Garvin (2005), 313–325.

69 Ks. myös Valkama (2006), 24.

70 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 99.

niitä ongelmia, joita etärahapelaamiseen liittyy⁷¹. Toisaalta transaktiokustannusten lisääminen esimerkiksi tietoliikenneyhteyksien käytössä tai maksujenvälityksessä lienee omiaan hillitsemään etärahapelaamista; tätä kehitystä vahvistaa muun muassa se, että etärahapeliyritysten voittomarginaalit ovat pienet. Transaktiokustannuksissa ei ole kysymys ainoastaan erilaisista välittömistä taloudellisista suorituksista, vaan esimerkiksi siitä, että maksujenvälitykseen kuluu aikaa.⁷²

Entä voivatko epävarmuustekijät etärahapelimarkkinoilla rapauttaa alan toimintaedellytyksiä? Tarkastellaan epävarmuuden vaikutusta kuvion 2 avulla.



KUVIO 2. Epävarmuuden vaikutus etärahapelimarkkinoilla

Vaaka-akselilla mitataan etärahapelaamisen laajuutta ja pystyakselilla rahamäärää. Käyrä D kuvaa etärahapeliin kysyntää; käyrä S etärahapeliin tarjontaa, kun ei vallitse epävarmuutta; ja Se etärahapeliin tarjontaa epävarmuuden vallitessa. Epävarmuus markkinoilla johtaa siihen, että tarjontakäyrä S siirtyy tasolle Se. Tällöin etärahapeliin kysyntä/tarjonta vähenee tasolta q*, ja etärahapeliin hinta nousee tasolta p* tasolle pe. Mutta miten epävarmuutta voi muodostua etärahapelimarkkinoilla? Ensinnäkin oikeudellinen sääntely (tai itsesääntely) voi aiheuttaa epävarmuutta niin pelaajien kuin peliyritysten keskuudessa⁷³. Toiseksi markkinoilla itsessään voi syntyä – joskus hallitsemattomiakin – epävarmuustekijöitä.

Toisaalta ja osin edelliseen liittyen on kysyttävissä, voivatko markkinoiden lainalaisuudet johtaa siihen, että etärahapeliin tarjonta ja etärahapelimarkkinat ennen pitkää kuihtuvat. Tässä voidaan viitata *negatiivisen valikoitumisen (adverse selection)* eli sitruunaongelman nimellä tunnettuun ilmiöön.⁷⁴ Tämä ilmiö voi johtaa näet siihen, että markkinoille jäävät ainoastaan

71 Periaatteessa yhtenä sääntelyvaihtoehtona olisikin se, että tavalla tai toisella transaktiokustannuksia saataisiin nostettua, jolloin myös kynnys pelaamiselle kasvaisi. Toisaalta tämäkään ei olisi ongelmaton ratkaisu. Voihan näet hyvällä syyllä olettaa, että nimenomaan peliriippuvuudesta kärsivillä henkilöillä etärahapelaamisen kysynnän hintajousto on hyvin alhainen, joten transaktiokustannusten korottaminen vaikuttaisi vähiten heihin, mutta eniten satunnaisesti pelaaviin henkilöihin, joilla ongelmia ei ole.

72 Ks. esimerkiksi Ministry of Taxation (2001), 12. Ks. transaktiokustannusten käsitteestä ja erittelystä esimerkiksi Kanninen – Määttä – Timonen (1996b), 26–29.

73 Tältä osin voidaankin puhua *sääntelyepävarmuudesta*.

74 Alun perin tämän ajatuksen esitti George Akerlof (1970). Ks. myös Milgrom – Roberts (1992), 149–154.

heikkolaatuisimmat hyödykkeet jos edes niitäkään. Negatiivisen valikoitumisen on todettu aktualisoituvan seuraavien ehtojen täytyessä:

- Ensinnäkin kuluttajien on oltava kykenemättömiä arvioimaan hyödykkeen laatua ennen sen hankintaa.
- Toiseksi laadukkaampien hyödykkeiden on oltava kalliimpia kuin heikkolaatuisempien hyödykkeiden.
- Kolmanneksi yrityksillä ei ole keinoja varmistaa hyödykkeiden laatua, toisin sanoen ne eivät voi luotettavalla tavalla signaloida kuluttajille myymänsä hyödykkeen laatua.

Vaikka etärahapeleihin sisältyy olennaisessa määrin etsintähyödykkeen piirteitä eli etärahapelaaja pystyy arvioimaan hyödykkeen laadun ennen sen hankintaa, siihen sisältyy nähdäkseni jossain määrin myös *kokemushyödykkeen* piirteitä eli etärahapelaaja ei tiedä ostamansa hyödykkeen laatua ennen kuin on hankkinut hyödykkeen⁷⁵. Näin ollen ensin mainittu vaatimus sitruunaongelman syntymiselle voisi täytyä. Sen sijaan kaksi jälkimmäistä ehtoa sitruunaongelmalle eivät täytyne. Yhtäältä hinnat peliyritysten välillä lienevät suurin piirtein samalla tasolla⁷⁶, ja toisaalta pelintarjoajalla lienee myös keinoja signaloida luotettavuuttaan ja muutoinkin sen etärahapeliin laadukkuutta. Viimeksi mainitussa suhteessa etärahapeliyrityksen hankkima brändi voi nousta keskeiseen asemaan, ja samalla sen voi olettaa pidättelevän etärahapeliyritystä esimerkiksi toimimenvaihdoksista. Kansainvälisessä kirjallisuudessa onkin korostettu, että etärahapeliyrityksille maine on hyvin keskeisessä asemassa. Jos yrityksen toiminnassa ilmeni kyseenalaisia piirteitä, pelaajat siirtyisivät helposti pelaamaan muiden peliyritysten järjestämiä pelejä.⁷⁷

Edellisen valossa vaikuttaa vahvasti siltä, ettei negatiivinen valikoituminen murentaisi pohjaa etärahapelitoiminnalta. Tämä on samalla yksi perustelu sääntelyn tarpeelle etärahapelimarkkinoilla. Toisaalta etämyynnin osalta on esitetty toiseenkin suuntaan meneviä argumentteja⁷⁸. Näin ollen sitruunaongelman aktualisoitumisen etämyynnissä ja siinä samalla etärahapeleissä voi nähdä vasta käytännössä.

Mielenkiintoinen perustelu – myös oikeudellisessa mielessä – sääntelylle on viittaaminen siihen, että *etärahapelaaminen vähentää kotimaisten rahapeliyhtiöiden liikevaihtoa*. Esimerkiksi Veikkaus Oy arvioi vuonna 2002, että etärahapelaaminen vähensi asianomaisen yhtiön vedonlyönnin liikevaihtoa noin 10 prosenttia⁷⁹. Oikeudellisesti tästä perustelusta tekee mielenkiintoisen se, että – hieman kärjistäen sanoen – kysymys olisi suomalaisen monopolin suojaamisesta ulkomaista kilpailua vastaan. Toisaalta on toki otettava huomioon, että kansalliselle rahapeliyhtiölle myönnettävä yksinoikeus voi olla asiallisestikin perusteltavissa.⁸⁰

Entä mikä painoarvo rahapeleillä *kerättävien voittojen käyttötarkoitukselle* on oikeudellisesti annettavissa? Vastaus kysymykseen on kaksijakoinen. Ensinnäkin *perusoikeusnäkökulmasta* on pidetty perusteltuna, ettei laajamittaista arpajaistoimintaa harjoiteta yksityisen voiton tavoittelemiseksi⁸¹. Näin ollen onkin katsottu, että arpajaisten toimeenpano-oikeutta voidaan rajoittaa arpajaisten tuottojen käyttämiseksi sosiaalisiin, sivistyksellisiin ja yleishyödyllisiin aatteellisiin tarkoituksiin. Vertailukohteeksi on nostettavissa etärahapeleillä kerrytettävät voitot: niitä tuskin käytetään edellä mainitunlaisiin tarkoituksiin, vaan kysymys on yksinkertaisesti yksityisen voiton tavoittelemisesta.⁸²

Sen sijaan EY-lainsäädännön näkökulmasta tilanne on jossain määrin toinen. EY-tuomioistuin on nimittäin katsonut, ettei edellä mainittua voittojen käyttötarkoitusta voida pitää

75 Kokemushyödykkeen luonteisuutta kuvastaa muun muassa se, että etärahapelaaja ei välttämättä tunne kovinkaan tarkasti voittomahdollisuuksiaan pelissä. Ks. myös Ministry of Taxation (2001), 2, jossa viitataan siihen, ettei pelaajalla ole varmuutta pelinjärjestäjän luotettavuudesta.

76 Väitettä voi perustella sillä, että kilpailu etärahapelimarkkinoilla on hyvin intensiivistä.

77 RSeconsulting (2006), 2 ja 7.

78 Ks. tarkemmin Garvin (2005). Etämyynnistä säädetään maassamme erityisesti KSL 6 ja 6 a luvuissa.

79 Heikkilä – Laine – Salo (2002), 1018-1019 ja siinä viitatus lähteet.

80 Ks. esimerkiksi PeVL 23/2000 vp.

81 PeVL 23/2000 vp.

82 Ks. myös SOU 2006:11, 73.

palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien rajoitusten objektiivisena oikeuttamisperusteena.⁸³ Tässä valossa vaikuttaisi siis siltä, että EY-lainsäädännön näkökulmasta yksinomaan voittovarojen käyttötarkoitukselle ei ole annettavissa sitä painoarvoa, mikä Suomessa sille on annettu perusoikeusnäkökulmasta.⁸⁴

Lisäksi on syytä painottaa sääntelyn tarvetta *oikeudenmukaisuusnäkökulmasta*. Riskin tulla ongelmapelaajaksi on todettu näet olevan suurin sellaisilla henkilöillä, joilla on paitsi matala koulutustaso myös pienet tulot⁸⁵. Tätä tukevat tutkimustulokset, joiden mukaan vähävaraiset ovat erittäin alttiita rikastumismahdollisuuksia koskeville houkutuksille ja tämän vuoksi he käyttävät huomattavan suuren osuuden tuloistaan pelaamiseen⁸⁶. Toisin sanoen etärahapelaaminen saattaa olla omiaan vauhdittamaan syrjäytymiskehitystä sellaisten henkilöiden keskuudessa, jotka tällaiselle riskille jo muutoinkin ovat alttiita. Suomessakin on havaittu, että pienituloisimmat käyttävät kuukausittaisista nettotuloista keskimääräistä suuremman osuuden rahapeliin pelaamiseen. Suomen kokemusten perusteella on myös todettavissa, että nettipelaajista (samoin kuin Veikkauksen vedonlyöntiä) pääasiallisena pelinä pelaavista hieman yli puolella Peluurin ongelmapelaajalla oli pelivelkaa. Internetissä velkaa näyttää siis kehittyvän nopeasti; tässä yhteydessä virtuaaliraha on mainittu potentiaalisena osaselityksenä velkojen ja tappioiden suuruudelle.⁸⁷ Tässä ei voi olla mainitsematta mahdollisena taustatekijänä sitäkin, että rahapeliin kokonaiskulutus on Suomessa keskittynyt: eniten pelaava kaksi prosenttia väestöstä vastaa kolmanneksestä kokonaiskulutuksesta; keskimäärin he kuluttavat rahapeleihin 400 euroa kuukaudessa.⁸⁸ Lisäksi mainitunlaisten ongelmapelaajien keskuudessa virinnee myös helpoimmin kannustin oheisrikollisuuteen. Asiakokonaisuus on käännettävissä myös toisin päin: ongelmapelaajaksi ajautuminen voi samalla johtaa pahimmillaan työttömyyteen, velkaantumiseen, asunnottomuuteen ja rikollisuusralle⁸⁹.

83 Ks. tarkemmin Asia C-275/92 Schindler, Kok. 1994, s. I-1039.

84 Ks. myös Heikkilä – Laine – Salo (2002), 1027.

85 RSeconsulting (2006), 16.

86 Heikkilä – Laine – Salo (2002), 1021 ja siinä viitatuut lähteet.

87 Jaakkola (2006a).

88 Rahapelifoorumi, Haittaryhmä.

89 SOU 2006:11, 110.

3 HYVÄN ETÄRAHAPELISÄÄNTELYN OMINAISUUDET

Hyvän sääntelyn ominaisuuksia voidaan eritellä varsin monin tavoin. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi OECD ja eräät maat, kuten Ruotsi, ovat tällä alueella olleet pioneereja ja osaltaan vakiinnuttaneet eräänlaisia ”mittatikkuja”, joiden avulla sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida. Parhaimmillaan hyvän sääntelyn ominaisuudet edistävät rationaalista keskustelua erilaisista sääntelyvaihtoehdoista.

Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon ne rajoitukset, joita näiden kriteereiden soveltamiseen liittyy. Esimerkiksi kriteerit eivät ole yhteismitallisia, mikä hankaloittaa osaltaan pitkälle menevien päätelmien tekemistä sääntelyvaihtoehtojen toimivuudesta. Toiseksi kaikki hyvän sääntelyn ominaisuudet eivät suinkaan aina puolla yhtä ja yhdenlaista sääntelyvaihtoehtoa. Kolmanneksi esimerkiksi jatkossa esitettävä lista hyvän sääntelyn ominaisuuksista ei ole tyhjentävä, vaan niitä olisi esitettävissä muitakin.⁹⁰

Vaikuttavuus on keskeinen standardi mitä tahansa (potentiaalista) lainsäädäntöä arvioitaessa. Kysymys on tällöin sen arvioinnista, saavutetaanko sääntelyllä sille asetetut tavoitteet asetetussa aikataulussa⁹¹. Etärahapelien sääntelyn yhteydessä se voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, onnistutaanko sääntelyllä estämään ongelmapelaaminen ja alaikäisten pelaaminen. Vaikuttavuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös sääntelyn *sivuvaikutukset*, ovatpa nämä myönteisiä tai kielteisiä.

Vaikuttavuuden kannalta merkitystä on lukuisalla joukolla tekijöitä. Esimerkiksi, mitä helpommin lainsäädäntö on kierrettävissä, sitä heikommaksi vaikuttavuus jää. Tätä epätoivottavaa kehityssuuntaa on omiaan vauhdittamaan se, ellei sääntely ole kattavaa esimerkiksi sen suhteen, mitkä etärahapelit sen soveltamisalaan kuuluvat, ja minkä teknologisten keinojen välityksin etärahapelaaminen tapahtuu. Myös lainsäädännön sanktioinnin puute, sanktioiden lievyys tai niiden jääminen lähinnä ”kuolleeksi kirjaimeksi” voi heikentää olennaisesti sääntelyn vaikuttavuutta. Toisaalta vaikuttavuuden kannalta keskeinen huomio on se, että etärahapelirytysten voittomarginaalit ovat pienet⁹². Näin ollen vaikka sääntely ei kattaisikaan pelimuotoja ja etäviestimiä kokonaisuudessaan, se saattaa kuitenkin heikentää yritysten toimintaedellytyksiä siinä määrin, että ne jättävät Suomen markkinat.

Vaikuttavuutta on hyvä analysoida myös *pelaajien erisuuruudesta kysynnän hintajoustopa* käsin⁹³. Niin sanottujen satunnaispelaajien kysynnän hintajoustopa on mitä luultavimmin korkea: näin ollen, jos etärahapelaamisen hinta nousee tuntuvasti esimerkiksi transaktiokustannusten ja vaivannäön vuoksi, he lopettavat helpoimmin pelaamisen. Sen sijaan ongelmapelaajien kysynnän hintajoustopa on todennäköisesti matala. Niinpä heihin vaikuttamisensa voi osoittautua hankalaksi, vaikka etärahapelaamisen kustannukset kasvaisivat. Tässä valossa sääntely kohdentuu helposti juuri päinvastoin kuin sen pitäisi. Tilanne ei ole kuitenkaan näin epäsuotuisa. Jos markkinoilta poistuu huomattava osa pelaajista, etärahapelirytysten kannattavuus heikkenee, ja ne saattavat lähteä pois markkinoilta.

Tässä on paikallaan nostaa esille myös *pyramidipelit*. Esimerkiksi nettipokeria on luonnehdittu pyramidipelin muodoksi, jossa pyritään rekrytoimaan alimmalle tasolle mahdollisimman paljon pelaajia, joiden häviämät rahat kulkeutuvat kohti pyramidin huipulla olevia ammattipeleläjia. Hankaloittamalla muodossa tai toisessa osallistumisesta etärahapelaamiseen vaikeutetaan

90 Ks. tarkemmin esimerkiksi Määttä (1999), 21–42 ja siinä viitatut lähteet.

91 Vaikuttavuuteen viitataan eräissä yhteyksissä myös käsitteellä tehokkuus. Yksinkertaisesti koska käsitteet eivät sääntelyteoriassa ole samansisältöisiä, tehokkuutta ei käytetä tässä vaikuttavuuden synonyyminä.

92 Ks. esimerkiksi RSeconsulting (2006), 7, jossa tuodaan myös esille, että koska yritysten liikevaihdot ovat suuret, yritykset ovat kuitenkin kannattavia. Toisaalta on syytä täsmentää, että voittomarginaalien pienuus koskee erityisesti nettipokerin kaltaisia pelejä muttei suinkaan kaikkia etärahapelejä.

93 Kysynnän hintajoustopalla tarkoitetaan kysytyyn määrän prosentuaalisen muutoksen suhdetta hinnan prosentuaaliseen muutokseen.

luonnollisesti myös pelaajien rekrytointia pyramidin alatasolle. Näin ollen samalla murennetaan edellytyksiä etärahapelien tarjonnalta ja etärahapelaamiselta.

Joustavuudella tarkoitetaan tässä esityksessä ensinnäkin sitä, sopeutuuko lainsäädäntö ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin, kuten teknologiseen kehitykseen. Tätä kutsutaan *ulkoiseksi joustavuudeksi*. Koska teknologinen kehitys etärahapelimarkkinoilla on ollut ripeää ja lienee sitä vastedeskin, sanottua kriteeriä voi pitää hyvin tärkeänä.⁹⁴ Tämä taas palautuu siihen, että ellei lainsäädäntö sopeudu automaattisesti esimerkiksi juuri teknologiseen kehitykseen, lakeja joudutaan muuttamaan, mikä on lopputuloksiltaan pitkäkko ja epävarma prosessi. Ulkoisen joustavuuden kannalta on syytä ottaa huomioon myös muun muassa uusien etärahapeliyritysten markkinoille tulo (ja sieltä lähtö) sekä uusien pelien kehittäminen. Toisaalta teknologisen kehityksen on katsottu voivan mahdollistaa sen, että etärahapelaamista voidaan kontrolloida paremmin⁹⁵. Ulkoisen joustavuuden kannalta tärkeässä asemassa on lisäksi se, että pystytään estämään talousyksiköiden *opportunistinen käyttäytyminen* eli erilaiset lainkiertämisyjärjestelyt. Muussa tapauksessahan lainsäädäntöä on pahimmillaan tavan takaa uudistettava ja muokattava, mikä nielee aikaa, vaivaa ja kustannuksia⁹⁶.

Joustavuudesta voidaan puhua myös siinä mielessä, kuinka helppoa lainsäädäntöä on muuttaa, jos lain taustalla olevat yhteiskuntapolittiset tavoitteet muuttuvat tai ellei laki pysty saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita toivotulla tavalla. Tätä niin sanottua *normatiivista joustavuutta* voidaan usein arvioida niiden viiveiden valossa, joita lainsäädännön muuttamiseen kuluu. Näiden niin sanottujen *sääntelyviiveiden* taustalla voivat olla oikeudellisesti esimerkiksi perusoikeusproblematisoinnit sekä EY-lainsäädäntö.

Sääntelyviiveet voidaan jakaa seuraavasti:⁹⁷

- havaintoviive: kestää aikansa ennen kuin havaitaan etärahapelimarkkinoilla ilmeneviä epäkohtia
- päätösviive: kuluu oma aikansa ennen kuin lainsäädäntö- yms. toimiin pystytään ryhtymään
- voimaantuloviive: uutta sääntelyä ei voida säätää välittömästi voimaantulevaksi vaan senkin voimaantuloon kuluu aikaa
- vaikutusviive: uuden lainsäädännön vaikutukset eivät välttämättä ilmene heti, vaan tässäkin suhteessa voidaan joutua olemaan odottavalla kannalla jonkin aikaa.

Lisäksi joustavuudella voidaan viitata *operationaaliseen joustavuuteen* eli siihen, kuinka vapaasti toiminnanharjoittajat saavat valita ne tekniset, organisatoriset ja muut keinot, joilla ne pyrkivät lainsäädännön tavoitteiden mukaisiin lopputuloksiin. Operationaalista joustavuutta on painotettu lainsäädäntöpolitiikassa muun muassa sen vuoksi, että tällä tavoin toiminnanharjoittajille mahdollistetaan huokeimmat toimintatavat lain mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.⁹⁸

Kustannustehokkuudella viitataan siihen, että lain asettamat tavoitteet saavutetaan huokeimalla mahdollisella tavalla. Kustannustehokkuus sisältää myös *hallinnollisen tehokkuuden* eli sääntelyn aiheuttamien hallinnollisten kustannusten minimoinnin. Viimeksi mainitun osalta

94 Voikin sanoa, että arparajalainsäädäntö on ollut ulkoisesti joustamatonta teknologian kehityksen suhteen, ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 139.

95 Ministry of Taxation (2001), 4.

96 Toisaalta opportunistinen käyttäytyminen voi saada hyvin mielikuivituksellisia muotoja. Osin tätä sivuten voidaan viitata itsenäiseksi valtioksi julistautuneeseen Sealandiin: kysymys on käytännössä Englannin rannikolla sijaitsevasta kahdesta betonitornista. Tätä on oltu myymässä viime talvena. Tällöin on korostettu, että kääpiövaltio olisi sopiva paikka peliyhtiöille, jotka haluavat toimia omalta oikeusalueeltaan käsin (Reuters).

97 Ks. tarkemmin Määttä (1999), 36–38.

98 Määttä (2006), 43.

otetaan huomioon niin viranomaisille kuin yksityisille toiminnanharjoittajillekin aiheutuvat hallintokustannukset.

Koska hallinnollinen tehokkuus on usein vastaan tuleva sääntelystandardi lainsäädäntöuudistuksissa, tarkastellaan lyhyesti, minkälaiset yksityiskohdat ovat tavallisesti omiaan vaikuttamaan siihen:

- Mitä vähemmän on toiminnanharjoittajia, joita säännellään, sitä pienemmät ovat hallinnolliset kustannukset. Tässä suhteessa olisi helpompaa puuttua etärahapelaamisen tarjontapuolelle kuin kysyntäpuolelle.
- Mitä vähemmän sääntely sisältää poikkeussäännöksiä, sitä pienemmiksi hallintokustannukset jäävät. Tässä suhteessa jossain määrin varoittavan esimerkin muodostaa Australian etärahapelejä koskeva lainsäädäntö, joka on sisältänyt laajan kirjon poikkeussäännöksiä.
- Mitä harvemmin sääntelyä joudutaan muuttamaan, sitä paremmin hallinnolliset kustannukset pysyvät hallinnassa. Toisin sanoen esimerkiksi etärahapelien sääntelyn hyvään valmisteluun kannattaa uhrata voimavaroja, jotta lainsäädäntöä ei jouduta hetimiten muuttamaan.
- Mitä enemmän uusi lainsäädäntö pystytään kytkemään voimassaolevaan lainsäädäntöön, sitä matalammiksi hallintokustannukset jäävät⁹⁹. Tässä suhteessa arpajaislainsäädäntö on luonnollisesti avainasemassa. Toisaalta tulemme kuitenkin havaitsemaan, että pelkästään voimassa olevin lainsäädännösin ja niiden hienosäädöllä etärahapelien aiheuttamia ongelmia tuskin pystytään rajoittamaan.

Neutraliteettiperiaatteella on eri yhteyksissä perin monenlaiset kasvot¹⁰⁰. Etärahapelien sääntelyn yhteydessä on syytä korostaa ainakin kolmea neutraliteettiperiaatteen ulottuvuutta, *teknologista neutraliteettia*, *etärahapelineutraliteettia* ja *yritysneutraliteettia*. Teknologisen neutraliteetin asemaa korostaa niin sanottu digitaalinen konvergenssi, jonka on katsottu väijäämättä johtavan siihen, että rahapelipalveluja voidaan tarjota verkkotyypistä, päätelaitteesta tai teknisestä alustasta riippumatta. Niinpä etärahapelaaminen ei suinkaan rajoitu Internetiin, vaan yhtä lailla pelaamista voi harrastaa esimerkiksi sähköpostitse tai matkapuhelimen välityksellä.¹⁰¹ Arpajaislainsäädännön yhteydessä teknologisesti neutraliteetista on käytetty myös nimitystä *välineneutraliteetti*: sääntelyn on koskettava kaikenlaisia vastikkeellisia arpajaisia niiden toimeenpanotavasta riippumatta.¹⁰² Välineneutraliteettia korostaa muun muassa se, että kännykkäpelaamisen odotetaan kasvavan voimakkaasti lähitulevaisuudessa^{103, 104}.

Etärahapelineutraliteetti tarkoittaa puolestaan sitä, että sääntelyn on ulotuttava kaikkiin etäviestimen välityksellä tapahtuviin rahapelimuotoihin. Tämä taas johtuu yksinkertaisesti siitä, että etärahapelit ovat enemmässä tai vähemmässä määrin substituutteja toisilleen. Samalla voidaan viitata esimerkiksi Isossa-Britanniassa tehtyihin arvioihin siitä, että nettipokerin pelaaminen olisi saavuttamassa siellä saturaatiopisteensä, mutta että muiden pelien, kuten netti-backgammonin, pelaaminen lisääntyisi lähivuosina¹⁰⁵. Suomessa on puolestaan havaittu, että nettipokerin pelaajat ovat kiinnostuneita muistakin rahapeleistä^{106, 107}.

99 Yllä mainittua sivuaa niin sanottu *jatkuvuusperiaate* eli se, että suuremmatkin lainsäädäntöuudistukset lopulta rakentuvat olennaisesti voimassa olevan lainsäädännön pohjalle.

100 Esimerkiksi vero-oikeudessa puhutaan hyvin paljon neutraalista verotuksesta, mutta neutraalin verotuksen ulottuvuudet ovat tällöin hyvin erilaiset kuin ne ovat tässä yhteydessä.

101 Ks. esimerkiksi Norske pengespel i ei digital framtid (2001), 107–123. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on viitattu aika ajoin pelkästään Internetiin yksinkertaisuuden vuoksi, vaikka selvitykset ja mietinnöt ovatkin kattaneet kaikkien etäviestinten välityksin tapahtuvan pelaamisen, ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 71.

102 Ks. esimerkiksi HaVM 10/2001 vp – HE 197/1999 vp.

103 Ks. myös RSeconsulting (2006), 2.

104 Ks. myös SOU 2006:11, 78–79.

105 RSeconsulting (2006), 8.

106 Valkama (2006), 23.

107 Toisaalta on pakko tunnustaa, että kansainvälinen keskustelu ja sääntelytoimet tosiasiallisesti ovat keskittyneet erityisesti nettipelaamiseen ja tällöinkin nettipokeriin.

Neutraliteetin kannalta yksi tärkeä ulottuvuus on sekin, että sääntely kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin toiminnanharjoittajiin eli esimerkiksi etärahapeliyrityksiin. Tällöin voidaan puhua yritysneutraliteetista. Tässä valossa on kyseenalaistettavissa vaikkapa sellainen järjestely, jossa kotimaisia etärahapeliyrityksiä suosittaisiin, mutta ulkomaisilta peliyrityksiltä kiellettäisiin etärahapeliin tarjoaminen Suomessa¹⁰⁸. Tästä ei ole pitkä matka EY-oikeudellisellekaan maaperälle, kuten myöhemmin voimme havaita. Toisaalta rajoitettaessa maksujenvälitystä riittävää ei ole, että sääntely ulottuu vain pankkeihin, vaan sen olisi ulotuttava myös muihin maksun välittäjiin¹⁰⁹. Tältä osin voidaan puhua maksujenvälitysneutraliteetista. Muun muassa tältä osin neutraliteettiperiaate ilmentää sitä, ettei ellei sääntely ole sopuinnussa periaatteen kanssa, se vääjäämättä ”vuotaa”.

Vaikka edellä on puhuttu etärahapelisääntelyn hyvistä ominaisuuksista ikään kuin irrallaan toinen toisistaan, on hyvä nähdä näiden ominaisuuksien läheinen yhteys toisiinsa. Esimerkiksi ulkoinen joustamattomuus on omiaan heikentämään sääntelyn vaikuttavuutta sekä hallinnollista tehokkuutta ja sen myötä kustannustehokkuutta. Myös tinkiminen neutraliteetista on omiaan heikentämään vaikuttavuutta, koska esimerkiksi ongelmapelaajilla on mahdollisuus pelata sääntelemättömiä pelejä sääntelemättömiä teknologisia keinoja hyväksi käyttäen. Myös kustannustehokkuudella on läheinen yhteys vaikuttavuuteen: mitä kustannustehokkaampaa sääntely on, sitä kunnianhimoisemmalle tasolle voidaan sääntelyn tavoitteet tavallisesti asettaa. Operationaalisella joustavuudella ja kustannustehokkuudella on läheinen yhteys toisiinsa: miten lainsäädännöllä voidaan saavuttaa yhteiskunnalliset tavoitteet kustannustehokkaasti, ellei edes toiminnanharjoittajilla ole mahdollisuutta tykönään valita huokeimpia menettelytapoja näihin tavoitteisiin pääsemiseksi?

108 Asianomainen neutraliteettiperiaatteen ulottuvuus nousee esille myöhemmin analysoitaessa maksujenvälityksen kiel-
tämiseen liittyvää problematiikkaa.

109 Ks. myös Advokatfirman Hammarskiöld & Co (2006).

4 VALLITSEVA OIKEUSTILA JA SEN ONGELMAKOHTIA

Arpajaislaki taustasääntelynä

Arpajaiset ovat toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan, ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. *Rahapelitoimintaa* on puolestaan sellaisten arpajaisten toimeenpaneminen, joista voi saada voittoa rahana¹¹⁰.

Koska jäljempänä hahmotettavat sääntelyvaihtoehdot ulottuvat ainoastaan rahapeleihin, ulkopuolelle jäisivät ensinnäkin ajanvietepelit, joissa voittona voi saada vain lisää peliaikaa tai uuden pelin. Ajanvietepeleistä säädetään viihdelaitelaissa (164/1995)¹¹¹. Toiseksi sääntelyvaihtoehtojen ulkopuolelle jäisivät tavara-arpajaiset, joissa voittona voi saada tavaraa. Lisäksi, koska sääntelyvaihtoehdoissa puhutaan vain rahapeleistä, niitä ei kytketä siihen, että kysymyksessä olisi *uhkapelin* luonteinen toiminta. Tätä rajausta puoltavat muun muassa hallinnolliset näkökohdat; on hyvin hankalaa vetää rajaa sen suhteen, milloin kysymyksessä on uhkapeli, milloin taas ei. Toisaalta esimerkiksi uhkapelin legaalimääritelmässä käytettävä epäsuhdekriteeri voi vaihdella pelaajasta toiseen, mikä edelleen vaikeuttaa uhkapelin käsitteen soveltamista käytännössä.

Yksi kansainvälisesti keskustelua herättänyt elementti arpajaisten ja rahapelien määritelmiin liittyen on se, milloin kysymys on ”kokonaan tai osittain sattumaan perustuvasta” voitosta. Eli missä kulkevat rajat *onnenpelin* ja *taitopelin* välillä? Jos etärahapelien sääntely kytketään arpajaisten ja rahapelin määritelmään, ja jos erityisesti nettipokeri katsotaan taitopeliksi, sitä ei voitaisikaan katsoa etärahapeliksi, ja se jäisi luonnollisesti etärahapelisääntelyn ulkopuolelle. Toisaalta mukaan jäisivät ainoastaan sellaiset etärahapelit, jotka eivät ole todennäköisesti aiheuttaneet sosiaalisia haittoja siinä määrin kuin nettipokeri. Tästä tullaan puolestaan siihen kysymykseen, kannattaisiko koko sääntelyprosessia käynnistää, jos lainsäätäjällä olisi mahdollisuus puuttua ainoastaan vähäisimpiin ongelmiin, muttei tällä hetkellä keskeisimpään etärahapelaamisen ongelman lähteeseen. Tällöinhän nekin, jotka pelaavat muita pelejä kuin nettipokeria, voisivat suunnata nettipokerisivustoille ja välttää tällä tavalla sääntelyn. Toisin sanoen tällöin lainsäädäntötoimia ei nähdäkseeni kannattaisi käynnistää lainkaan.¹¹²

Ulkomailla on kuitenkin kallistuttu suurelta osin sille kannalle, että nettipokeri on onnenpeli, vaikka siinä on taidollakin sijansa. Tämä on ilmennyt eksplisiittisesti eräistä tuomioistuintratkaistuista¹¹³. Tosin joskus nettipokeri on katsottu taitopeliksikin. Nähdäkseeni nettipokerin katsominen onnenpeliksi on perusteltua, kun otetaan huomioon se aikaväli, jolla peliä pelataan. Lyhyellä aikavälillä nettipokeri on kiistatta onnenpeli: vasta-alkajakin voi sattumalta voittaa alan ammattilaisen. Sen sijaan pitkällä aikavälillä – suurten numeroiden lain mukaisesti – voittotodennäköisyys kallistuu siten, että paremman pelaajan todennäköisyys voitolle on suurempi kuin satunnaisesti pelaavan henkilön¹¹⁴. Ja nähdäkseeni asiaa pitää arvioida lyhyen aikavälin valossa erityisesti sen vuoksi, että valtaosa pelaajista on luonnehdittavissa satunnaispelaajiksi¹¹⁵.

Yhden koetinkiven arpajaislainsäädännön kehittämiseksi Suomessa ovat asettaneet *perusoi-keudet*. Tällöin on lähtökohtana pidetty sitä, että arpajaisten toimeenpanoa koskevia rajoituksia on arvioitava perustuslaissa turvatun *elinkeinovapauden* kannalta. Arpajaisia on pidetty siinä

110 Arpajaislain 4 §:n 2 kohta.

111 Esimerkiksi pelipanosten palautusoikeus ei luonteensa puolesta sovellu lainkaan ajanvietepeleihin.

112 Ks. myös Zenatti-tuomion kohta 18, jossa vedonlyöntipelit rinnastettiin onnenpeleihin. Mainittakoon, ettei EY-lainsäädännössäkään ole määritelty täsmällisesti rahapelin käsitettä.

113 Tässä voidaan viitata esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa tuomioistuinten tekemiin päätöksiin. Sen sijaan tanskalainen tuomioistuin on katsonut keväällä 2007, että Texas Hold'em ei olisi uhkapeli.

114 Yllä mainitun valossa taitopelinä voisi pitää lähinnä sitä, että pelipöydässä on mukana ainoastaan aktiivisesti pelaavia ammattilaisia. Sen sijaan satunnaispelaajien astuessa mukaan kuvaan tullaan lähemmäksi onnenpeliä.

115 Toisaalta Virgin Poker on korostanut sitä, että asiaa pitää tarkastella pitkällä aikavälillä eikä suinkaan esimerkiksi yhden pelin perusteella.

määrin erityisluonteisena taloudellisena toimintana, että sen luvanvaraistaminen on katsottu hyväksyttäväksi arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi.¹¹⁶

Rahapelilupa voidaan antaa erikseen

- 1) raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen
- 2) raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen sekä pelikasinotoimintaan
- 3) totopelien toimeenpanemiseen.¹¹⁷

Rahapelilupa myönnetään yksinoikeutena siten, että 1-3 kohdassa tarkoitettuja arpajaisia varten annetaan kerrallaan vain yksi lupa.¹¹⁸ Näin ollen, jos jollakin rahapeliyhteisöllä on vielä voimassa oleva rahapelilupa tietyille peleille, ei jollakulla muulla yhteisöllä ole oikeutta saada rahapelilupaa näiden toimintojen harjoittamista varten¹¹⁹.

Rahapeliyhteisöjen työnjako ja pelitarjontaa koskevat säännökset on sijoitettu arpajaislakiin, jonka toimeenpanoa valvoo sisäasiainministeriö¹²⁰. Pelinjärjestäjistä Oy Veikkaus Ab:n toimialaan kuuluvat raha-arpajaiset, veikkaus ja vedonlyöntipelit; Raha-automaattiyhdistyksen toimialaan raha-automaattitoiminta ja kasinopelit sekä pelikasinon ylläpitäminen; ja Fintoto Oy:n toimialaan totopelit. Maininnan arvoinen seikka on myös se, että rahapeliyhteisöt ovat vahvistaneet pelitarjontaa koskevia sääntöjä itsesääntelyn muodossa^{121, 122}.

Luvattoman *uhkapelien järjestäminen* on kriminalisoitu rikoslain 17 luvun 16 §:ssä. Rangaistus on sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Rikoslain saman luvun 23.3 §:ssä sääntelyä täydennetään menettämisseuraamuksella: ”Valtiolle menetetyksi on tuomittava uhkapelipankki ja muu järjestetyssä uhkapelissä käytetty raha ja rahanarvoinen esine. Menettämisseuraamus tuomitaan siitä riippumatta, kenen omaisuutta menetetyksi tuomittava omaisuus oli. Muutoin on noudatettava, mitä 10 luvussa säädetään.”¹²³ Rikoslain 17 luvun 16 a §:ssä säädetään erikseen *arpajaisrikoksesta*, josta voidaan tuomita joko sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi¹²⁴. Lisäksi arpajaislain 64 §:ssä säädetään *arpajaisrikkomuksesta*, josta voidaan tuomita sakkoon.

Siinä missä sopimusoikeudelliset instrumentit ovat voimattomia rajat ylittävän etärahapelitarjonnan ja etärahapelaamisen suhteen näin on myös – *de facto* – arpajaislainsäädännön kohdalla. Tosin Suomi ei tässä suhteessa ole yksin, vaan yleisemminkin eurooppalainen sääntely on ollut luonteeltaan kansallista vaikka ongelmat ovatkin viime vuosina muodostuneet globaaleiksi.¹²⁵ Tarvitaan siis uudenlaisia sääntelykeinoja. Toisaalta arpajaislaki tarjoaa osaltaan käsitteellisen viitekehikon kehitettäessä etärahapelejä koskevaa sääntelyä. Myös eräät oikeudelliset kannanotot arpajaislakia koskien voivat olla merkityksellisiä etärahapelien sääntelyä kehitettäessä. Viimeksi mainitun suhteen hyvän kiinnekohdan tarjoaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2007:28:

Yhtiön rahapelihakemus voitiin hylätä sillä perusteella, että vastaava lupa oli myönnetty yksinoikeutena Oy Veikkaus Ab:lle. Suomen arpajaislain mukaista yksinoikeusjärjestelmää, jolla rajoitetaan unionin alueella sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen

¹¹⁶ PeVL 23/2000 vp. ja HaVM 10/2001 vp. Ks. myös arpajaislain 11 §.

¹¹⁷ Arpajaislain 11.2 §.

¹¹⁸ Arpajaislain 12 §:n mukaan rahapelilupa voidaan myöntää vain rahapeli-toiminnan harjoittamista varten perustetulle yhteisölle (*rahapeliyhteisö*).

¹¹⁹ Arpajaislain 11.3 §. Ks. myös KHO:2007:28 ja siitä ilmenevä valtioneuvoston ratkaisu.

¹²⁰ Arpajaisten toimeenpanon valvontaa koskevat säännökset on sijoitettu arpajaislain 8 lukuun.

¹²¹ Ks. itsesääntelystä tarkemmin Ogus (2000).

¹²² Ks. myös korkeimman oikeuden lausunto KKO:2001:79, jossa oli kysymys arpajaislain yhteensopivuudesta Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädettyyn valtakunnan ja maakunnan väliseen toimijakoon nähden.

¹²³ Ks. myös oikeushenkilön rangaistusvastuuseen liittyen rikoslain 17 luvun 24 §.

¹²⁴ Ks. myös KKO:2005:27 sekä RovHO 21.6.2000, t. 419.

¹²⁵ Ks. myös SOU 2006:11, 16.

vapautta, voitiin kokonaisuutena arvioiden pitää EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen unionioikeuden mukaisena huolimatta siitä, että Oy Veikkaus Ab:n markkinointi- ja tuotekehittelytoiminta sekä järjestelmän valtiontaloudelliset seurausvaikutukset asettivat rajoittamisperusteiden oikeutuksen ongelmalliseksi. Valitus valtioneuvoston arpajaislain 11 §:n mukaiseen rahapelilupaan liittyvästä päätöksestä tehdään arpajaislain 66 §:n sanamuodosta huolimatta hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin mukaisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Edellä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu osoittaa, kuinka tiiviisti arpajaislain sääntely on yhteydessä unionioikeudellisiin reunaehtoihin. Kysymys ei ole tällöin pelkästään siitä, että EY-tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa asiaan, vaan asiaa joudutaan puntaroimaan myös kansallisella tasolla.

Eurooppaoikeudellisen sääntelyn pääkohtia

Alustavia näkökohtia

Tässä yhteydessä ei vielä tartuta erityisnäkökohtiin, jotka on otettava huomioon kunkin sääntelyvaihtoehdon kysymyksessä ollessa, vaan ainoastaan EY-oikeuden pääkohtiin rahapelien, erityisesti etärahapelien sääntelyssä.¹²⁶

EU:ssa ei ole välittömästi rahapelejä tai etärahapelejä koskevaa sääntelyä¹²⁷. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kansallisella lainsäätäjällä olisi täysin vapaat kädet etärahapeleistä säänneltäessä. Erityisesti kansallisen sääntelyn on kunnioitettava EY:n perustamissopimuksen määräyksiä.

Taustalla on se, että rahapelit niiden erityisluonteesta huolimatta katsotaan EY:n perustamissopimuksessa tarkoitetuksi *taloudelliseksi toiminnaksi*¹²⁸, koska kyse on palvelujen tarjonnasta vastiketta vastaan ja voitontavoittelusta. Keskeisessä asemassa ovat EY:n perustamissopimuksen määräykset *palveluiden vapaasta liikkuvuudesta*¹²⁹. Myös yritysten *sijoittautumisvapauden* problematisointi voi tulla kyseeseen¹³⁰.

Palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva pääsääntö on sijoitettu EY:n perustamissopimuksen 49 artiklan 1 kohtaan: ”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä.” Tätä sääntöä täydennetään EY:n perustamissopimuksen 50 artiklalla.

Sijoittautumisoikeutta koskeva säännös on ilmaistu EY:n perustamissopimuksen 43 artiklassa:

Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

126 Ks. yleisesti rahapeleistä EY-oikeuden valossa esimerkiksi Skatteministeriet (2001), 39–47 ja SOU 2006:11, 139–185. Pelilainsäädännön EY-lainsäädännön mukaisuus on tullut vastaan hyvin monilla rintamilla. Esimerkiksi Saksan korkein oikeus on katsonut tänä keväänä, että maan osavaltioiden pelilainsäädäntö ei olisi sopusoinnussa unionioikeuden kanssa. Oma lukunsa on se, että komissio on tiedustellut tämän vuoden kuluessa erältä mailta, sotiiko niiden pelilainsäädäntö EY-lainsäädäntöä vastaan.

127 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 45 ja 148–151.

128 Ks. esimerkiksi Asia C-275/92, Schindler, Kok. 1994, ECR I-1039, kohta 25 ja Asia C-6/01, Anomar, Kok. 2003, ECR I-8647, kohta 47. Ks. myös HE 197/1999 vp. Vrt. KHO 29.9.1999, t. 2597, jossa katsottiin, ettei bingopelissä ollut kysymys elinkeinotoiminnasta, vaan arpajaisten toimeenpanemisesta varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyttä varten tai muuhun aatteelliseen tarkoitukseen niin kuin arpajaislaissa säädetään. Vrt. myös Familiapress-tuomio asiassa C-368/95.

129 Ks. toisaalta Asia C-124/97, Läärä, Kok. 1999, ECR I-6067.

130 Asia C-243/01, Gambelli, Kok. 2003, ECR I-13076.

Jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapautteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 48 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.

Toisaalta rahapeliin, mukaan lukien etärahapeliin sääntelyn osalta on sallittu ja sallittavissa rajoituksia palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen¹³¹. Tärkeässä asemassa ovatkin seuraavat kysymykset: Millä perusteella tai perusteilla rajoituksia palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen voidaan sallia? Kuinka pitkälle kyseessä olevat rajoitukset ovat viritettävissä? Esimerkiksi *Gambelli-tapauksen* kohdassa 76 korostetaan *suhteellisuusperiaatetta* arvioitaessa palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoitusten sallittavuutta. Rajoitukset ovat lähtökohtaisesti sallittuja siinä määrin kuin ne ovat välttämättömiä lainsäädännön taustalla olevien päämäärien saavuttamiseksi.¹³²

Asiaa on mahdollista yksilöidä hieman tarkemmin *Gebhard-testin* avulla.¹³³ Vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voi tulla kysymykseen seuraavien neljän kriteerin täytyessä:

- rajoituksia on voitava soveltaa syrjimättömällä tavalla¹³⁴
- rajoitukset tulee voida perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä¹³⁵
- rajoitusten on oltava sellaisia, että niillä varmistetaan sääntelylle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen
- rajoitukset eivät saa mennä pidemmälle kuin mikä on välttämätöntä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kokonaisuutena ottaen EY-sääntely etärahapelejä koskien ei siis tunne positiivista lainsäädännön harmonisointia. Kysymys on *negatiivisesta harmonisoinnista*, jossa erityisesti EY-tuomioistuimen päätöksillä on ollut keskeinen asema.¹³⁶ *Schindler-tuomio* vuodelta 1994 oli ensimmäinen EY-tuomioistuimen kannanotto pelipalveluihin, minkä jälkeen useampi päätös on auttanut konkreettisesti kansallisen lainsäätäjän autonomian rajoja asianomaisessa suhteessa.¹³⁷ Tosin aika ajoin kirjallisuudessa on tukeuduttu myös kansallisiin rahapelejä koskeviin tuomioistuinpäätöksiin, kuten Ruotsissa *Wermö kråg* -tapaukseen vuodelta 2004.

Konkretisoidaan unionioikeudellista¹³⁸ viitekehikkoa tarkemmin. *Schindler-tuomion* mukaan arpajaisia koskevien mainosten sekä arpalippujen maahantuonti jäsenvaltioon siinä tarkoituksessa, että kyseisen jäsenvaltion asukkaat voivat osallistua muussa jäsenvaltiossa toimeenpantuihin arpajaisiin, liittyy perustamissopimuksessa tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseen ja kuuluu tämän vuoksi perustamissopimuksen (nykyisen) 49 artiklan soveltamisalaan¹³⁹. Kansallisen lainsäädännön, jossa kielletään arpajaisten järjestäminen järjestämisen jäsenvaltion alueella, on katsottu muodostavan esteen palvelujen tarjoamisen vapaudelle¹⁴⁰.

Schindler-tuomiossa korostettiin kuitenkin arpajaistoiminnan (kuten yleensä rahapeliin) erityisluonnetta. Tällöin viitattiin rahamäärän suuruuteen, joka arpajaisilla on mahdollista koota sekä niiden voittojen suuruuteen, joita arpajaisiin osallistuneet ihmiset voivat saada, jolloin arpajaisiin liittyy suuri petosten ja muiden rikosten vaara. Lisäksi arpajaisilla yllytetään sellaiseen rahan käyttöön, jolla voi olla vahingollisia henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia seurauksia. Samoin

131 Tähän otettiin kantaa jo *Schindler-tapauksessa* vuonna 1994. Ks. myös Advokatfirman Hammarškiöld & Co (2006), jossa viitataan ruotsalaiseen *Wermö kråg* -tapaukseen. Samalla korostetaan sitä, että etärahapeliin sääntelyssä voivat tulla kysymykseen rajoitukset toiminnan erityisluonteesta johtuen, jotka eivät muutoin voisi olla sallittavissa palveluiden vapaan liikkuvuuden vuoksi.

132 Ks. myös *Läärä-tuomion* kohta 35.

133 Asia C-55/94, *Gebhard*, Kok. 1995, ECR I-4165. Ks. myös Asia C-19/92, *Kraus*, Kok. 1993, ECR I-1663.

134 Syrjintäkielto on noussut keskeiseen asemaan WTO-oikeudessa esimerkiksi, kun Antigua ja Yhdysvallat ovat kiistelleet etärahapeliin toiminnasta.

135 Tässäkin voidaan viitata WTO-oikeudelliseen kiistaan Antiguan ja Yhdysvaltain välillä, jolloin Yhdysvaltain puolelta on tuotu esille muun muassa rahanpesun ehkäisy sekä lasten pelaamisen estäminen.

136 Jaottelu positiiviseen ja negatiiviseen harmonisointiin on tullut tutuksi erityisesti vero-oikeudessa.

137 Kaiken lisäksi tätä selvitystä kirjoitettaessa EY-tuomioistuimessa on vireillä eräitä rahapelejä koskevia tapauksia.

138 Tässä esityksessä käsitteitä unionioikeus ja eurooppaoikeus käytetään toinen toistensa synonyymeinä.

139 *Schindler-tuomion* kohta 38.

140 *Schindler-tuomion* kohta 45. Ks. myös *Anomar-tuomion* kohta 79.

todettiin, että arpajaistoiminnalla on mahdollista rahoittaa aatteellista tai yleisen edun mukaista toimintaa, vaikkakaan tätä seikkaa ei pidetty objektiivisena oikeuttamisperusteena.¹⁴¹

Tuomiossa päädyttiinkin siihen, että kullakin jäsenvaltiolla on oltava riittävästi harkintavaltua sen päättäessä arpajaisiin liittyen kuluttajien suojaamisesta ja yleisemminkin jäsenvaltion yhteiskuntajärjestyksen suojaamisesta. Tämän vuoksi jäsenvaltiolle katsottiin kuuluvan sen arvioiminen, onko arpajaistoiminnan rajoittaminen tarpeen, ja myös sen arvioiminen, onko tällainen toiminta kiellettävä kokonaan, tosin syrjimättömällä tavalla.¹⁴²

Läärä-tuomiossa jouduttiin arvioimaan sitä, onko sellainen lainsäädäntö, jossa julkisoikeudelliselle yhdistykselle annetaan yksioikeus raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen jäsenvaltiossa, sopusoinnussa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten kanssa.¹⁴³ Sen, että lupa oli annettu yksioikeudella julkisoikeudelliselle yhdistykselle ja että toiminnan harjoittaminen oli kielletty kaikilta muilta, ei katsottu syrjivän ketään kansalaisuuden perusteella, ja toisaalta lainsäädäntöä sovellettiin erotuksetta kaikkiin sellaisiin elinkeinonharjoittajiin, joita tällaisen toiminnan harjoittaminen voisi kiinnostaa riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa niiden kotipaikka sijaitsi.¹⁴⁴

Samalla korostettiin muun muassa sitä, että erotuksetta sovellettavista kansallisista toimenpiteistä aiheutuvat palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvat rajoitukset voivat olla sallittuja vain, jos ne ovat perusteltavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, jos niillä voidaan saavuttaa niillä tavoiteltu päämäärä, sekä jos niillä ei rajoiteta tätä vapautta enempää kuin on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.¹⁴⁵ Läärä-tuomion kohdassa 37 todettiin puolestaan, ettei se, että pelejä ei ole täysin kielletty, ole riittävä osoitus siitä, että kansallisella lainsäädännöllä ei todellisuudessa pyrittäisi niihin yleisen edun mukaisiin päämääriin, joilla tätä lainsäädäntöä on perusteltu.¹⁴⁶ Luonnollista onkin, että jäsenvaltion käsillä on oltava muitakin kuin kieltoperiaatteen mukainen sääntelyvaihtoehto, kunhan tällä tavoin pyritään uskottavasti ja syrjimättömästi kontrolloimaan rahapelien aiheuttamia ongelmia.

Lisäksi Läärä-tuomiossa tuotiin esille se, että rahapeliluvan saaneen julkisoikeudellisen yhdistyksen velvoittaminen tilittämään saamansa tuotto valtiolle on suhteellisen tehokas keino asettaa petosten ja muiden rikosten vaaran vuoksi tiukat rajat rahapelitoimintaan liittyvälle voitontavoittelulle.¹⁴⁷

Zenatti-tuomiossa oli kysymys urheiluedonlyöntien keräämisen kieltämisestä ja yksioikeuden antamisesta tietyille elimille luvallisten vedonlyöntien järjestämiseen. Tuomion kohdassa 16 viitattiin Schindler-tuomioon, joka koski arpajaisten järjestämistä, ja todettiin, että nämä perustelut soveltuvat myös muihin rahapeleihin, jotka ovat arpajaisia vastaavia. Yksi tärkeä näkökohta ilmenee tuomion kohdasta 34. Sillä, että tietty jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojelujärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten säännösten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Niitä onkin arvioitava ottaen huomioon ainoastaan puheena olevan jäsenvaltion tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka jäsenvaltio haluaa turvata.¹⁴⁸

Toisaalta, vaikka onkin olemassa jonkin verran EY-oikeuskäytäntöä, etärahapelien kansallinen sääntelyautonomia ei ole kuitenkaan piirtynyt tarkkarajaisesti¹⁴⁹. Tähän vaikuttaa lähinnä kaksi – osin rinnasteista – syytä. Ensinnäkin päätösten argumentointi lepää varsin tulkinnanvaraisella pohjalla. Tässä voidaan viitata esimerkiksi suhteellisuusperiaatteeseen, jonka painoarvo

141 Schindler-tuomion kohta 60. Ks. myös Zenatti-tuomion kohta 18.

142 Schindler-tuomion kohta 61.

143 Läärä-tuomion tekee mielenkiintoiseksi se, että se koskee Suomen arpajaislainsäädäntöä.

144 Läärä-tuomion kohta 28.

145 Läärä-tuomion kohta 31. Ks. myös Asia C-288/89, Collective Antennevoorziening Gouda, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4009, 13–15 kohta.

146 Ks. myös Läärä-tuomion kohta 35.

147 Läärä-tuomion kohta 41. Vertailukohtana käytettiin sitä, että lupa myönnettäisiin yksityisille elinkeinonharjoittajille, ja näitä verotettaisiin toiminnastaan.

148 Samaa näkökohtaa korostettiin myöhemmin Anomar-tuomion kohdassa 80.

149 Ks. myös SOU 2006:11, 141 ja 178.

asianomaisessa yhteydessä onkin jakanut voimakkaasti mielipiteitä¹⁵⁰. Samalla tulkintaongelmia on omiaan aiheuttamaan se, että rahapelit, mukaan lukien etärahapelit, ovat erityisluonteista taloudellista toimintaa, joten tulkinta-apua ei ole selkeästi ja välittömästi saatavissa muita palveluja koskevasta EY-oikeuskäytännöstä. Toisaalta ei voida kieltää sitäkään, että EY-oikeuskäytäntö on kaventanut tulkinnanvaraisten ongelmien alaa. Toiseksi EY-tuomioistuimessa ei ole jouduttu ottamaan kantaa läheskään kaikenlaisiin sääntelykeinoihin, jotka voivat tulla kysymykseen säänneltäessä etärahapeleistä kansallisesti. Tässä valossa on osittain ymmärrettävää, että yhtäältä on korostettu kansallisen lainsäätäjän suurta toimintavapautta etärahapeleistä säänneltäessä¹⁵¹, vaikka toisaalta on suhtauduttu varauksellisesti kansallisen lainsäätäjän autonomiaan.

Tärkeä periaatteellinen näkökohta on nähdäkseni joka tapauksessa se, että EY-oikeuskäytäntö on turvannut kansalliselle tasolle pitkähkölle menevän lainsäädäntöautonomian rahapeleistä säänneltäessä¹⁵². Toisaalta sääntely ei saa olla kuitenkaan luonteeltaan syrjivää¹⁵³. Sääntelyä ei voida legitimoida pelkästään fiskaalisin perustein, eli sillä, että näin turvataan rahapeliyhteisöjen tuottojen päätyminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin¹⁵⁴. Sen sijaan avainasemassa on yleisen edun edistäminen, jolloin kysymys voi olla erityisesti rikollisuuden torjunnasta ja kansanterveydellisten ongelmien ehkäisystä¹⁵⁵. Lisäksi on syytä tähdentää, että sääntelyn on johdettava tosiasiallisesti pelaamisen/peliongelmien vähenemiseen¹⁵⁶. Nähdäkseni pelkkä viittaus lain esitöissä ilmaistuihin tavoitteisiin ei tässä suhteessa ole riittävä¹⁵⁷.

Osin edelliseen liittyy se, että mitä konkreettisemmin pystytään näyttämään toteen etärahapeleistä aiheutuvat sosiaaliset ja muut haitat, ja mitä selkeämmin pystytään todentamaan uudesta sääntelystä koituvat edut, sitä varmemmalla pohjalla sääntely on arvioitaessa sitä EY-oikeudellisesta näkökulmasta¹⁵⁸. Tämä on suuri haaste, koska etärahopelien riskeistä ei vielä tällä hetkellä ole paljoa empiiristä tietoa. Toisaalta esimerkiksi nettipokerin on todettu sisältävän elementtejä, jotka ovat omiaan johtamaan ongelmapelaamiseen.¹⁵⁹

Tässä on paikallaan viitata kuriositeetin vuoksi myös *Lindman-tuomion* kohtaan 26: ”Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle pääasiassa toimittamista asiakirjoista ei ilmene mitään tilastotietoa tai muuta tietoa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että arpajais toimintaan liittyvät riskit ovat vakavia, tai varsinkaan, että näiden riskien ja sen välillä, että asianomaisen jäsenvaltion kansalaiset osallistuvat toisissa jäsenvaltioissa toimeenpantaviin arpajaisiin, olisi erityinen yhteys.”

Jossain määrin keskustelua on herättänyt se, onko *Gambelli-asiassa* annettu tuomio vuodelta 2003 merkinnyt muutosta siihen astiseen oikeustilaan rahapelien rajoista ja rajoituksista. Korkeimman oikeuden päätöksessä KKO:2005:27 kuitenkin todetaan, ettei Gambelli-tuomiossa mikään viittaa EY-tuomioistuimen luopuneen tulkinnasta, jotka käyvät ilmi tuomioistuimen aikaisemmasta käytännöstä. Pikemminkin on kysymys niiden kriteereiden täsmennyksistä, joita sovelletaan arvioitaessa kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuutta EY:n perustamissopimuksen kanssa.¹⁶⁰

Rajoitusten hyväksyttävien oikeuttamisperusteiden osalta ainakin seuraavat kaksi näkökantaa ovat keskeisessä asemassa. Ensinnäkin rajoitusten, jotka perustuvat esimerkiksi kuluttajansuojaan ja petosten ehkäisyyn sekä tarpeeseen estää häiriöt yhteiskuntajärjestykselle, on oltava omiaan takaamaan niiden päämäärien toteuttaminen siinä mielessä, että näiden rajoitusten tulee edis-

150 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11. Vrt. Advokatfirman Hammarskiöld & Co (2006).

151 Ks. esimerkiksi Advokatfirman Hammarskiöld & Co (2006).

152 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 132 ja 212 ja siinä viitattu käytäntö. Vt. Advokatfirman Hammarskiöld & Co (2006), jossa on korostettu kansallista lainsäädäntöautonomiamia vielä arpajais toimikuntaa (SOU 2006:11) enemmän.

153 Tämä koskee niin muodollista kuin tosiasiallista syrjintää, ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 179.

154 Ks. laajemmin Asia C-67/98, Zenatti, Kok. 1999, ECR I-7289.

155 Ks. myös Schindler-tuomion kohdat 48–51.

156 Ks. esimerkiksi Gambelli-tuomion kohta 67.

157 Vrt. SOU 2006:11, 175, jossa viitataan Norjan oikeuskäytäntöön.

158 Ks. myös *Breda-tapaus* Alankomaista.

159 SOU 2006:11, 101 ja siinä viitattu lähteistä.

160 Ks. tarkemmin Gambelli-tuomion kohta 67. Asiaa selostetaan myös ratkaisussa KHO:2007:28.

tää johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla pelaamisen rajoittamista. Toiseksi sikäli kuin jäsenvaltioiden viranomaiset tuloja valtion kassaan kerätäkseen houkuttelevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, uhkapeleihin tai vedonlyöntiin, tämän valtion viranomaiset eivät voi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, perustellakseen kansallisesti toimeenpantuja rajoittavia toimenpiteitä.¹⁶¹

Gambelli-tuomion kohdassa 75 on vielä mainittu, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida vastaako kansallinen lainsäädäntö konkreettisen soveltamisensa osalta niitä päämääriä, jotka voivat oikeuttaa lainsäädännön soveltamiseen, ja etteivät sen määräämät rajoitukset ole suhteettomia näihin päämääriin nähden.

Oma ongelmansa on vielä se, että EY-lainsäädännön kehitys rahapelien, mukaan lukien etärahapelien, osalta ei ole helposti ennakoitavissa. Yhtäältä on todettu, että ennen pitkää rahapelien sääntelyä harmonisoitaisiin Euroopan unionissa¹⁶², mutta toisaalta tällä hetkellä ei ole näköpiirissä uudistuksia.

Placanica-tuomio

Tämän vuoden maaliskuussa EY-tuomioistuimen antama Placanica-tuomio¹⁶³ on yksi ilmentymä siitä, kuinka hektisessä vaiheessa rahapelejä koskeva oikeustila tällä hetkellä on. Seuraavaan on koottu pääkohdat tuomiosta:

- Perustelluksi katsottiin, aikaisempaan oikeuskäytäntöön viitatuin syin, että kansallisilla viranomaisilla on riittävästi harkintavaltaa päättää, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi (kohta 47).
- Toisaalta, vaikka jäsenvaltioiden katsottiinkin voivan vapaasti asettaa rahapelipolitiikan tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason, rajoitusten on kuitenkin täytettävä yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä asetetut edellytykset oikeasuhteisuudesta (kohta 48).
- Kunkin rajoituksen osalta on tarkasteltava muun muassa, onko se omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteuttamisen ja ylittääkö se sen, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi; näitä rajoituksia on sovellettava myös ilman syrjintää (kohta 49).

Näiltä osin voi hyvinkin todeta, että Placanica-tuomio rakentuu aikaisemmassa oikeuskäytännössä viitoitetulle linjalle. Tätä kuvastaa myös se, että tuomiossa eksplisiittisesti viitataan esimerkiksi Gebhard-tuomioon, Gambelli-tuomioon sekä Lindman-tuomioon.

Toisaalta Placanica-tuomion kohdassa 52 tehtiin jaottelu kahteen tavoitetyyppiin rahapeli-toiminnassa: yhtäältä pelimahdollisuuksien vähentämistä koskevaan tavoitteeseen ja toisaalta, sikäli kuin rahapelitoiminta sallitaan, tavoitteeseen, jonka mukaan rikollisuutta on torjuttava valvomalla rahapelitoiminnan harjoittajia ja kanavoimalla rahapelitoiminta tällä tavoin valvottuihin piireihin. Koska Italian rahapelipolitiikassa oli omaksuttu kasvun politiikka, maan lainsäädännön oikeuttamisperustetta oli arvioitava nimenomaan jälkimmäisen tavoitteen valossa. Tähän liittyen Placanica-tuomion kohdassa 55 todettiin muun muassa että kasvutavoitteen ”saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuisista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin.” EY-tuomioistuin myönsikin, että toimilupajärjestelmä voi puheena olevissa olosuhteissa olla tehokas tapa valvoa rahapelitoiminnan harjoittajia, kun tarkoituksena on estää tämän toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin ja

161 Gambelli-tuomion kohta 69.

162 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 240.

163 Yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04. Tässä yhteydessä puhutaan lyhykäisyyden vuoksi ainoastaan Placanica-tuomiosta, vaikka kysymys oli samalla myös Palazzese- ja Sorricchio-tuomiosta. Mainittakoon vielä, että Placanica-tuomiossa oli kyse samankaltaisista oikeussäännöistä ja tosiasioista kuin Zenatti-tuomiossa.

vilpillisiin päämääriin¹⁶⁴. Mielenkiintoisena on toisaalta pidettävä tuomiosta ilmenevää epäilyä sen suhteen, onko toimilupien kokonaismäärän ja rahapelialan toimijoiden määrän rajoittaminen yhteisön oikeuden vaatimusten mukaista¹⁶⁵.

Etärahapelimarkkinoiden sääntelyä silmällä pitäen en näkisi Placanica-tuomiolla olevan puheena olevassa suhteessa merkitystä. Kysymyshän ei ole siitä, että rahapelimarkkinoita yritettäisiin tältä osin kasvattaa, vaan juuri päinvastoin, vähentää niitä ongelmia, joita etärahapelimarkkinoilla on ollut havaittavissa. Toisaalta toki tällöinkin voidaan rikollisuuden vähentäminen ottaa huomioon yhtenä oikeuttamisperusteena, mutta se on kuitenkin ainoastaan osa kokonaisarviointia.

Lisäksi rangaistusseuraamuksia silmällä pitäen Placanica-tuomiossa tuotiin esille seuraava näkökanta.¹⁶⁶

EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan rangaistusseuraamus pääasioiden syytettyjen kaltaisille henkilöille sen vuoksi, että nämä ovat harjoittaneet järjestynyttä vetojen keräämistöimintää ilman kansallisessa lainsäädännössä edellytettyä toimilupaa tai poliisiin myöntämää lupaa, kun näillä henkilöillä ei ole voinut olla kyseistä toimilupaa tai lupaa, koska kyseinen jäsenvaltio on yhteisön oikeuden vastaisesti kieltäytynyt myöntämästä sitä heille.

EFTA-tuomioistuimen ratkaisut vuodelta 2007

EFTA-tuomioistuin on tehnyt tänä vuonna kaksi päätöstä, joilla voi olla merkitystä myös etärahapelien sääntelyvaihtoehtojen sallittavuutta analysoitaessa. Maaliskuisessa tuomiossa E-1/06 tuomioistuin päätti, että Norja voi niin halutessaan lopettaa yksityisen raha-automaattitoiminnan ja perustaa sen tilalle monopolin¹⁶⁷. Tuomiossa lähdettiin siitä, että julkinen toimija pystyy huolehtimaan kuluttajien suojelusta ja pelaamiseen liittyvien sosiaalisten haittojen torjunnasta paremmin kuin yksityiset toimijat. Tässä on syytä korostaa, että tuomio koski raha-automaattitoimintaa, jonka tuomioistuin näki erityisen paljon peliriippuvuutta aiheuttavaksi.

Kansallisen monopolin etuna pidettiin muun muassa sitä, että tällaisen yrityksen ei tarvitse kehittää erityisen addiktiivisia pelejä menestyäkseen kilpailussa, ja vaikka tällaisten pelien kehittämistä vaadittaisiinkin. Monopoli on myös läpinäkyvä: pelaamiseen liittyvistä tilastotiedoista yhtä lailla kuin taloudesta annetaan tietoja julkisuuteen. Viimeksi mainittuun liittyen voidaan viitata myös kansalliseen arpajaislakimme: laissa tilastointi katsotaan osaksi arpajaisten valvontaa; tilastoinnilla kerätään tietoa arpajaistoiminnan kehittymisestä ja arpajaisten toimeenpanon vaikutuksista^{168, 169}.

Tässä suhteessa on mielenkiintoista panna merkille Ladbrokers Oy:n argumentointi, kun se haki lupaa järjestää muun muassa urheiluvideonlyöntejä Suomessa. Yhtiö vetosi Gambelli-tuomioon todeten, että jos ulkomaiset toimijat täyttävät samat sosiaalipoliittiset edellytykset kuin kansalliset toimijat, ulkomaisilla toimijoilla on oltava oikeus sijoittautua kyseiseen maahan ja järjestää pelejä siellä. Päätöksessä KHO:2007:28 päädyttiin kuitenkin siihen, että arpajaislain mukainen yksinoikeusjärjestelmä oli sopuosinnussa unionioikeuden kanssa.

164 Placanica-tuomion kohta 57.

165 Placanica-tuomion kohdat 57 ja 58.

166 Placanica-tuomion kohta 71.

167 Yllä mainittuun tuomioon voidaan viitata myös Gaming machines –tuomiona.

168 HE 197/1999 vp.

169 Norjan hallitus viittasi lakiesityksessään myös siihen, että toimilupajärjestelmässä tiukempia ehtoja oli vaikea saada läpi, koska luvanhaltijat saattoivat käynnistää mittavat painostuskampanjat tällaisen sääntelyn estämiseksi. Ks. Gaming machines –tuomion kohta 11.

EFTA-tuomioistuin korosti sallitun pelitoiminnan rajanvedossa, että pelitoimintaa pyritään rajoittamaan; pelitoimintaa täytyy pystyä myös vähentämään, jos haitat kasvavat liian suuriksi; samoin tuotiin esille se, ettei pelitoiminnan keskeinen tavoite saa olla voittojen ansaitseminen.

Mikä on edellisen EFTA-tuomioistuimen päätöksen merkitys rajat ylittävää etärahapelien tarjontaa silmällä pitäen? Ensinnäkin Zenatti-tuomion kohdassa 16 on todettu, että peliautomaattitoimintaa koskevat periaatteet soveltuvat myös muuhun rahapelitoimintaan. Lisäksi EY-tuomioistuimen *Anomar-tuomiossa* raha- ja onnenpelilaitteiden pelattavana pitämisen katsottiin olevan EY:n perustamissopimuksen tarkoitettua palvelua koskevaa toimintaa, joten sitä ei pidetty tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien artikloiden alaisuuteen kuuluvana. Tässä valossa EFTA-tuomioistuimen päätöksellä olisi yleisluonteisempaakin merkitystä, siis myös etärahapelien kannalta. Toisaalta on kuitenkin syytä tunnustaa, että peliautomaateille on ominaista sijoittuminen kiinteästi tietyn valtion kamaralle, kun taas etärahapelit eivät luonteensa puolesta käytännössä rajoja tunne. Näin ollen peliautomaattien monopolisoinnista voi hyvinkin olla sellaisia etuja, joita EFTA-tuomioistuin päätöksessään luonnehtii. Sen sijaan etärahapelien tarjonnan kohdalla asia on kyseenalaisempi, koska vaikka kansallisella tasolla yksittäisellä toimijalla olisi yksinoikeus etärahapelien tarjontaan, markkinoille jäisi tosiasiasa suuri joukko ulkomaisia kilpailijoita. Tässä valossa en pitäisi täysin selkeänä, että EFTA-tuomioistuimen päätös soveltuisi etärahapelien tarjonnan organisointiin.

Toiseen suuntaan puhuva argumentti on EFTA-tuomioistuimen viittaus peliautomaattien aiheuttamaan peliriippuvuuteen. Tutkimukset antavatkin tälle näkemykselle tukea. Samalla on syytä panna merkille, että esimerkiksi myös nettipokeri altistaa peliriippuvuudelle. Näin ollen tässä valossa EFTA-tuomioistuimen päätös olisi oikeusohjeena sovellettavissa myös nettipokeeriin. Toisaalta tulkinnanvaraista on se, kuinka laajalti muihin etärahapelimuotoihin mainittua oikeusohjetta voitaisiin soveltaa¹⁷⁰.

Lisäksi on syytä panna merkille se yleisempi tosiasia, ettei yksittäisestä päätöksestä pidä tehdä liian pitkälle meneviä päätelmiä esimerkiksi Suomen kansallista rahapelijärjestelmää kehitettäessä. Kysymys on näet siitä, että erityisolosuhteet ja muut seikat saattavat kuitenkin poiketa siitä, mitkä yksittäisessä tuomioistuinpäätöksessä ovat olleet käsillä. Myös tässä eriteltyssä Gaming machines -tuomiossa mainittiin, että tapaus oli erilainen Gambelli-tapaukseen verrattuna¹⁷¹.

EFTA-tuomioistuin antoi toisen päätöksensä E-3/06 30.5.2007. Tuomioistuimelle esitetty kysymyskokonaisuus keskittyi esimerkiksi siihen, voiko tiettyjä rahapelejä tarjota vain valtion omistamat yhteisöt (tai voittoa tavoittelemattomat yhteisöt), jotka kanavoivat tuottoensa yleishyödyllisiin tarkoituksiin.¹⁷² Samalla oikeusongelma kietoutui sijoittautumisvapauten ja palvelujen vapaaseen tarjontaan. Esimerkiksi tilanteessa, jossa valtion omistamalla yhteisöllä oli yksinoikeus pelitarjontaan, sisälsi paljolti samaa pohdintaa kuin unionikäytäntö on sisältänyt yleisen edun mukaisista pakottavista syistä.

Seuraava lista tuomion E-3/06 kohdassa 43 tiivistää hyvin, minkälaisia oikeuttamisperusteita pelilainsäädännölle on esitetty:

- 1) prevent and protect the citizens against compulsive problem gambling;
- 2) keep the volume of gaming in society at a moderate and socially defensible level;
- 3) channel gaming desire into responsible outlets and ensure consumer protection;
- 4) protect public order and prevent crime and irregularities;
- 5) direct the revenues from gaming to humanitarian and socially beneficial causes; and
- 6) prevent the operation of gaming from being a source of private profit.¹⁷³

¹⁷⁰ Tosin on pakko todeta, että soveltamiskäytäntö voisi ajautua varsin epäkäytännölliseksi ja muutoinkin ongelmalliseksi, jos etärahapeleistä vain jokin tai joitakuita otettaisiin sääntelyn kohteeksi.

¹⁷¹ Ks. tarkemmin Gaming machines -tuomion kohta 38.

¹⁷² Ks. tarkemmin tuomion E-3/06 kohta 10.

¹⁷³ Samassa yhteydessä tähdennettiin, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä oli tutkia, edistääkö lainsäädäntö tosiasiallisesti asetettuja tavoitteita.

Yksi mielenkiintoinen näkökohta puheena olevassa tuomiossa oli sen korostaminen, että peliriippuvuus vaihtelee olennaisesti siitä riippuen, mistä pelistä on kysymys.¹⁷⁴ Esimerkiksi Loton todettiin olevan tässä suhteessa sangen vaaraton, kun taas raha-automaattien todettiin johtavan paljon suuremmalla todennäköisyydellä peliongelmiin. Tässä valossa jää vääjäämättä kysymään, olisiko etärahapelejä sittenkin tarkasteltava pelikohtaisesti ja nimenomaan siitä näkökulmasta, kuinka paljolti ne altistavat peliriippuvuudelle. Tällöin tingittäisiin siis etärahapelineutraalista sääntelystä ja sääntely kohdistettaisiin ainoastaan eniten peliriippuvuutta aiheuttaviin etärahapeleihin. Vaikka nettipokeri on tältä osin tuotu esille peliongelmiä aiheuttavana, olisi luonnollisesti paikallaan todentaa asia empiirisesti. Tiettyihin etärahapeleihin kohdennetun sääntelyn toteuttaminen voisi kuitenkin osoittautua käytännössä hankalaksi.

Toinen kiintoisa elementti löytyy puheena olevan tuomion kohdasta 58. Se, kuinka korkean suojan tason jäsenvaltio valitsee, vaikuttaa osaltaan siihen, minkälaiset lainsäädännölliset keinot voidaan katsoa oikeutetuiksi. Esimerkiksi, jos jäsenvaltiossa on tyydytty varsin matalaan suojan tasoon, tällöin todennäköisesti ei tarvita monopolia tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan riittävää voi olla toimilupajärjestelmään nojaaminen. Kohdan 59 mukaan matalaa suojatasoa indikoi, jos viranomaiset sietävät sen, että pelimahdollisuuksia on paljon, ja jos ylipäänsä rahapelejä pelataan paljon. Tässä suhteessa huomiota voidaan kiinnittää siihen, kuinka usein viikossa tai päivässä pelit ovat tarjolla, kuinka monen eri kanavan kautta pelejä tarjotaan sekä pelitoimintaa koskevan markkinoinnin laajuus.

Kuluttajansuojalaki

Yleisellä tasolla voidaan heti alkuun todeta, että kuluttajansuojaoikeudelliset periaatteet on aiheellista ottaa varteen pohdittaessa etärahapeliin tarjonnan sääntelyä.

Alun perin oli oikeudellisesti epäselvää, kuuluivatko *kulutushyödykkeiden* alaan esimerkiksi rahapelit, vaikka kuluttajansuojalain yleiset tavoitteet huomioon ottaen lakia olisikin ollut perusteltua soveltaa niihin. Tässä yhteydessä viitattiin siihen, että rahapeliin markkinointi perustuu niihin liittyvään rahanansaitsemismahdollisuuteen, minkä vuoksi oli kyseenalaista, voitiinko rahapelejä pitää yksityiseen kulutukseen käytettävänä palveluksena. Tämä oli osasyynä siihen, että kulutushyödykkeen määritelmää päädyttiin muuttamaan.¹⁷⁵ Nykyisessä muodossaan KSL 1 luvun 3 § kuuluu seuraavasti: ”Kulutushyödykkeillä tarkoitetaan tässä laissa tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten.”

Edellä mainittu osoittaa ainakin sen, kuinka tärkeänä rahapeliin säätämistä kuluttajansuojalain soveltamisalaan kuuluvaksi pidettiin. Samalla se antaa viitteitä siihen, että koska nykyisin kansallisin oikeudellisin keinoin – mukaan lukien kuluttajansuojalain avulla – etärahapelaamiseen puuttaminen on hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta, on syytä etsiä muita oikeudellisia keinoja, joiden avulla etärahapelaamisen aiheuttamiin ongelmiin puututtaisiin.

Sopimusehtojen kohtuuttomuuden sääntelyssä lähtökohtana on KSL 3 luvun 1.1 §:n säännös:

Elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana.

Koska kysymys on yleislausekkeesta, se jättää lain soveltajalle olennaisessa määrin harkintavaltaa. Tosin lain esitöissä konkretisoidaan ohjeellisesti sopimusehdon kohtuuttomuutta. Tällöin on korostettu ensinnäkin sitä, onko sopimusehto luonteeltaan tai tyypiltään omiaan suosimaan

174 Tuomion E-3/06 kohta 57.

175 Ks. tarkemmin HE 360/1992 vp.

myyjää siinä määrin, ettei sopimuspuolten välillä voida enää katsoa vallitsevan kohtuullista tasapainoa. Samoin on viitattu tahdonvaltaiseen lainsäädäntöön mittapuuna sopimusehtojen kohtuullisuudelle: jos sopimusehto poikkeaa tahdonvaltaisesta normista suosien yksipuolisesti elinkeinonharjoittajaa, se voidaan katsoa kohtuuttomaksi.¹⁷⁶

Sopimusehtojen kohtuuttomuutta koskeva sääntely tarjoaa eräitä maamerkkejä arvioitaessa sitä, kuinka periaatteellisesti hyväksyttävänä toimintana etärahapelejä voidaan pitää. Esimerkkinä kohtuuttomasta sopimusehdosta mainitaan muun muassa seuraava: ”Kuluttajan katsotaan sitovasti hyväksyneen ehdot, joihin hänellä ei ole ollut tosiasiallisesti mahdollisuutta tutustua ennen sopimuksen tekemistä.”¹⁷⁷ Etärahapelit ovat usein luonteensa puolesta sellaisia, että pelaajan harkinta-aika jää hyvin lyhyeksi. Tätä ongelmaa korostaa se, että kuluttajansuojalaissa on etä- ja kotimyyntissä varattu monien kulutushyödykkeiden osalta kuluttajalle 14 päivän harkinta-aika, jonka kuluessa hän voi päättää, peruuttaako hän hankintansa vai ei.

Esimerkiksi päätöksessä KKO:1993:45 katsottiin, ettei pelkkä viittaus sovellettaviin vakioehtoihin riitä tekemään ehtoja vastapuolta sitoviksi, vaan vastapuolella on oltava tosiasiallinen mahdollisuus tutustua niihin ennen sopimuksen tekemistä.¹⁷⁸

Etärahapelaamisen sääntely (tai tosiasiallinen sääntelemättömyys) on hyvä suhteuttaa siihen, että hyvin monien kulutushyödykkeiden osalta *etämyyntiä* on kuitenkin säännelty varsin tiukasti¹⁷⁹. Osasyynä tälle on pidetty sitä, että kuluttajien edut voivat etämyyntissä vaarantua, koska yrityksillä on helppo tulla ja samalla myös poistua näiltä markkinoilta. Näin ollen kuluttaja ei pahimmillaan pystyisi löytämään tahoja, jonka puoleen kääntyä, ja jolta vaatia oikeuksiaan.¹⁸⁰ Yksi olennainen elementti etämyynnin sääntelyä on se, että kuluttajalla on oikeus peruuttaa etäsopimus 14 päivän määräajassa. Kaiken lisäksi, jos myyjän antama vahvistusilmoitus on puutteellinen tai sitä ei anneta lainkaan, peruuttamisaika on huomattavasti tätä pidempi.¹⁸¹

Etämyynnillä tarkoitetaan kuluttajansuojalain mukaan kulutushyödykkeiden tarjoamista kuluttajalle elinkeinonharjoittajan järjestämän etätarjontamenetelmän avulla niin, että sopimuksen tekemiseen ja sitä edeltävään markkinointiin käytetään yksinomaan yhtä tai useampaa etäviestintä. Etätarjontamenetelmällä tarkoitetaan markkinointi- tai myyntitapaa, joka on järjestetty siten, että sen pääasiallisena tavoitteena voidaan katsoa olevan sopimusten etäviestimen avulla.¹⁸²

Peruuttamisoikeus etämyyntissä kuvastaa sitä, kuinka tärkeäksi on koettu riittävän harkinta-ajan varaaminen kuluttajalle, kun hän tekee päätöksiä kulutushyödykkeiden hankinnasta. Taloustieteellisemmin ilmaisten tällöin on haluttu korostaa informaatiokustannusten, erityisesti informaation prosessointikustannusten merkitystä. Toisaalta kuluttajalla ei ole kuitenkaan peruuttamisoikeutta (jollei toisin sovita), jos sopimus koskee vedonlyönti- tai arvontapalveluita¹⁸³. Hallituksen esityksessä HE 79/2000 vp tätä on perusteltu lyhyesti sillä, että tällaisten palvelujen luonteeseen peruuttamisoikeus ei sovi.

Edellä mainittu johdattaa samalla kuitenkin oikeuspoliittiseen pohdintaan. Koska etärahapelaaminen jää etämyyntisääntelyn ulkopuolelle, ja koska se kuitenkin on sellainen palvelu, että kuluttajalle olisi perustelua jättää harkinta-aikaa palvelun hankkimisessa, keinoja etäraha-

176 Ks. lähemmin HE 8/1977 vp ja HE 218/1994 vp.

177 HE 218/1994 vp.

178 Ks. myös HE 218/1994 vp.

179 Ks. etämyynnin sääntelystä kuluttajansuojalaissa erityisesti HE 79/2000 vp ja KSL 6 luku sekä HE 122/2004 vp ja KSL 6 a luku.

180 Ks. esimerkiksi Gomez (2003).

181 Kuriositeetin vuoksi mainittakoon, että Euroopan parlamentin ja neuvoston kuluttajansuojasta etäsopimuksista antaman direktiivin 97/7/EY mukaan jäsenvaltio voi kieltää yleisen edun vuoksi alueellaan tietyjen tavaroiden tai palvelujen, etenkin lääkkeiden, tarjoamisen etäsopimuksin hankittavaksi. Tässä tulee joka tapauksessa esille se, että tarpeeksi painava yleinen etu oikeuttaa kieltämään etämyynnin jäsenvaltion alueelle.

182 Ks. tarkemmin HE 79/2000 vp.

183 KSL 6 luvun 16 §:n 7 kohta.

pelaamisen sääntelemiseksi on haettava muualta. Vaihtoehtoja on tässä suhteessa monia, kuten luvussa 5 huomataan.

Lokakuun alussa 2007 voimaantuleva *ryhmäkannelaki* (444/2007) on myös mielenkiintoinen asiakokonaisuus etärahapelaamisen sääntelyä silmällä pitäen.¹⁸⁴ Ryhmäkanteella tarkoitetaan kannetta, jota ajetaan ilman nimenomaista valtuutusta kanteessa määritellyn ryhmän puolesta siten, että asiassa annettu tuomio tulee ryhmän jäseniä sitovaksi. Suomessa sovellettava ryhmäkannelaki on soveltamisalaltaan rajoitettu siten, että sitä sovelletaan kuluttajasuhteita koskevissa riita-asioissa kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien mukaisessa laajuudessa. Tällaista kannetta ajaa kuluttaja-asiamies.

Asian käsittely ryhmäkanteena edellyttää, että usealla henkilöllä on samaa vastaajaa vastaan vaatimus, joka perustuu samoihin tai samankaltaisiin seikkoihin. Ryhmäkanteesta annettava tuomio sitoo ryhmää edustavaa kantajaa ja niitä ryhmän jäseniä, jotka ovat nimenomaisesti ilmoittaneet liittyvänsä ryhmään, sekä vastaajaa. Ryhmäkanteen ideana on se, että sellaisetkin asiat voitaisiin oikeusteitse käsitellä, jotka muutoin olisivat prosessikelvottomia. Toisin sanoen yksittäinen kantaja ei tohdi aina lähteä viemään prosessia liikkeelle, jos hänen taloudellinen intressinsä on pieni, ja riski oikeudenkäyntikulujen maksumieheksi joutumisesta on kuitenkin olemassa. Toisaalta, jos ja kun ryhmän jäseniä on paljon, näiden vahingot tai muut menetykset saattavat kokonaisuutena olla hyvinkin suuret.

Etärahapelaamisen kannalta ryhmäkanteella voisi olla periaatteellista merkitystä sitä silmällä pitäen, että yksittäisillä pelaajilla tuskin olisi kannustinta hakea menettämiään pelipanoksia varsinkin, jos ne olisivat pieniä. Ryhmäkanteen mahdollistaa sen, että lukuisa joukko pelaajia voi panna prosessin liikkeelle vastaajaa vastaan ja hakea siis yhdessä menetettyjä pelipanoksia.

Vaikka *markkinoinnista* säädetään hyvin monissa muissakin laeissa kuin kuluttajansuojalaisissa, yksi lisäyanssi nimenomaan markkinointiin liittyen on tässä syytä tuoda esille. EY-tuomioistuimien päätti nimittäin viime maaliskuussa, että Unibet ei saa markkinoida tuotteitaan Ruotsissa sinä aikana, kun Ruotsin arpajaislain EY-lainsäädännön mukaisuutta tutkitaan tuomioistuimessa. Ruotsin arpajaislaki sallii vain valtion pelimonopolin markkinoivan rahapelejä. Jotakin oikeustilan ja elävän elämän ristiriidasta kertoo se, että käytännössä EY-tuomioistuimen päätöksellä ei ole odotettu olevan vaikutusta, vaan Unibetin on otaksuttu jatkavan markkinointiaan aikaisemmalla tavalla Ruotsissa.

Puuttumattomuusperiaate

Vallitseva oikeustila Suomessa on tavallaan kaksijakoinen. Yhtäältä luvattoman uhkapelin järjestäminen on kielletty mutta toisaalta uhkapelivelkoihin, joita myös esimerkiksi nettipokerivelat ovat, sovelletaan *puuttumattomuusperiaatetta*. Tämän periaatteen mukaan uhkapelissä syntyneitä velkoja ei voida periä tuomioistuinteitse hävinneeltä¹⁸⁵, ja toisaalta pelissä menetettyjä varoja ei voida myöskään vaatia takaisin voittajalta oikeusteitse^{186, 187}.

Itä-Suomen hovioikeus otti kantaa puuttumattomuusperiaatteeseen 28.8.1979 antamassaan ratkaisussa PÄ-463/79 seuraavasti:¹⁸⁸

A oli pelatessaan kahdessa eri tilaisuudessa B:n ja eräiden muiden henkilöiden kanssa uhkapelinä pidettävää korttipeliä ja hävittyään rahansa lainannut kummallakin kerralla B:ltä pelin jatkamista varten rahaa, mitkä lainaamansa rahat A oli sitten pelissä menettä-

184 Ks. tarkemmin HE 154/2006 vp.

185 Tältä osin voidaan viitata vanhahkoon oikeuskäytäntöön, kuten KKO 1946 II 308, KKO 1947 II 84 ja KKO 1947 II 146.

186 Myös tältä osin voidaan viitata vanhahkoon oikeuskäytäntöön, kuten KKO 1931 II II 139 ja KKO 1948 II 261.

187 Zenatti-tuomion kohdasta 5 ilmenee, että myös Italiassa sovelletaan puuttumattomuusperiaatetta: peli- ja vedonlyöntivelan perimiseksi ei voi nostaa kannetta eikä toisaalta vapaaehtoisesti maksettua velkaa ole mahdollista vaatia takaisin, ellei kyse ole petoksesta.

188 Ks. myös Helsingin HO 3.10.2000, S 00/1729, jossa todettiin, ettei Suomen oikeusjärjestelmä suojaa pelivelkaan rinnastettavaa velkaa.

nyt, ja antanut niiden velkojen vakuudeksi B:lle ensimmäisellä kerralla valtakirjan, jolla hän oikeutti B:n nostamaan hänen pankkitililtään hänen lainaamansa määrän rahaa, ja toisella kerralla kolme käyttöshekkiä, vaikka A oli tiennyt, ettei hänen pankkitileillään ollut tarvittavaa katetta. Koska sanotut velat olivat syntyneet sellaisissa olosuhteissa, että niitä oli pidettävä pelivelkoina, joita ei voitu hakea oikeudenkäyntiteitse, eikä A niin ollen ollut aiheuttanut B:lle rahan tappiota, A:ta vastaan jatketusta petoksesta ajettu syyte ja B:n esittämät korvausvaatimukset hylättiin.

Uhkapelivoittojen käsite on kuitenkin tulkinnanvarainen. Uhkapelinä pidetään näet rahapeliä, jossa mahdollinen häviö on ilmeisessä epäsuhteessa jonkun osallistujan maksukykyyn (*epäsuhdete-kriteeri*). Korkein oikeus on tapauselosteissa tai niiden otsikoissa viitannut aina uhkapeliin. Tästä taas tultaisiin siihen päätelmään, ettei puuttumattomuusperiaatetta sovellettaisi pienillä panoksilla tapahtuvaan etärahapelaamiseen, koska epäsuhdete-kriteeri ei täytyisi. Asia erikseen on se, onko korkeimman oikeuden vanhassa käytännössä uhkapelillä tarkoitettu epäsuhdete-kriteerin täyttäviä pelejä. Lisäksi tässä esitettyä tulkintaa vastaan puhuvat *prosessiekonomiset näkökohdat*: pienien panosten palauttaminen olisi hallinnollisesti työlästä suhteessa palautettavaan rahamäärään.

Rikoslain (39/1889) 17 luvun 16.2 §:n mukaan ”*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.” Tässä uhkapelin legaalimääritelmässäkin merkillepantava piirre on epäsuhdete-kriteerin korostaminen.

Toisaalta, voidaanko puuttumattomuusperiaatteesta tinkiä (muutoinkin) ja esimerkiksi juuri etärahapelaamisen yhteydessä? Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa on joka tapauksessa viitattu siihen mahdollisuuteen, ettei puuttumattomuusperiaatetta sovellettaisi välttämättä jyrkän kategorisesti. Tätä taustaa vasten oikeustila on ainakin jossain määrin epäselvä.

On kuitenkin paikallaan viitata kuluttajariitalautakunnan 17.4.2007 tekemään päätökseen dnro 309/39/2006. Taustalla oli se, että X ja Y vaativat rahapeliyritystä palauttamaan heille Internet-vedonlyönnissä pois otettuja bonuksia vastaavan summan, 100 euroa, ja maksamaan hyvityksen heidän menettämistään rahoista sekä menetetyistä ajasta ja vaivasta, 50 euroa. Lautakunta ei kuitenkaan suositellut asiassa hyvityksen maksamista yksinkertaisesti, koska X ja Y eivät voineet kyseisen sopimuksen perusteella pätevästi esittää vaatimuksia rahapeliyritystä vastaan. Kyseessä katsottiin olevan *hyvän tavan vastainen sopimus*, johon perustuvia velvoitteita ei voi puolin eikä toisin määrätä täytettäväksi. Kyseisen sopimuksen tunnistaminen olisi ollut *Rooman yleissopimuksen 16 artiklassa* tarkoitettulla tavalla selvästi vastoin Suomen oikeusjärjestelmän perusteita. Niinpä kuluttajariitalautakunta suositteli puuttumattomuusperiaatteen mukaisesti, ettei X:n ja Y:n tullut saada tältä osin sopimusoikeudellista suojaa, vaikka he olivatkin suorittaneet vedonlyöntipalvelusta vastiketta rahapeliyritykselle. Tämän mukaisesti lautakunta suositteli, ettei X:lle ja Y:lle maksettaisi hyvitystä. Kuluttajariitalautakunnan kanta vaikuttaa siltä, että puuttumattomuusperiaatetta sovellettaisiin uhkapeleihin hyvinkin tinkimättömästi. Tähän viittaa muun muassa se, että vedonlyönnin kohteena ollut vastike oli ollut pienehkö.

Tarkastellaan asiaa myös kiinteistön kauppaan liittyvän *mustan kauppahinnan* osalta, koska tältä osin oikeuskäytännössä on vakiintunut ja sittemmin lakiinkin on kirjoitettu sanottu puuttumattomuusperiaate. Tällöin tuomioistuimien ei anna oikeussuojaa kummankaan osapuolen vaatimuksille siltä osin kuin ne koskevat mustaa kauppahintaa. Toisaalta lain esitöissä on kuitenkin lähdetty siitä, että eräissä poikkeustapauksissa kiinteistön kauppa voi tulla kokonaan pätemättömäksi, jos olennainen osa kauppahintaa jää suorittamatta. Tällöin kauppakirjaan merkittyä suuremman kauppahinnan suorittaminen on siis ollut koko kaupan tekemisen edellytyksenä.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Ks. tarkemmin HE 120/1994 vp.

Tämä osoittaa joka tapauksessa sen, ettei puuttumattomuusperiaate ole absoluuttinen sääntö, vaan siitäkin voidaan poikkeustapauksissa tinkiä.¹⁹⁰

Kuinka paljon määrin etärahapeliin sääntely voidaan rakentaa sen varaan, että puuttumattomuusperiaatteesta tingittäisiin ainakin jossain määrin? Nähdäkseni ei paljoltikaan jos lainkaan. Ensinnäkin oikeustilan epävarmuus heikentäisi sellaistenkin pelaajien kannustinta käynnistää oikeusprosessia, joiden osalta puuttumattomuusperiaatetta ei sovellettaisi. Tähän liittyy taas elimellisesti oikeudenkäyntikuluriski. Toiseksi puuttumattomuusperiaate lienee luonteeltaan siinä määrin yleinen, että sitä tuskin sovellettaisiin toisin etärahapelaamiseen kuin muihin toimiin. Kokonaisuutena arvioiden puheena olevat näkökohdat puoltavat sitä, että etärahapeliin tarjontaan ja etärahapelaamiseen puututaan erikseen säädettävien keinoin.

Vajaavaltaisuus

Etärahapelejä, ja erityisesti nettipokeria ovat pelanneet mitä oletettavimmin myös alaikäiset henkilöt. Tätä riskiä on omiaan kasvattamaan se, että pääsy pelaamaan etärahapelejä on suhteellisen helppoa. Esimerkiksi Suomessa on todettu alle 18-vuotiaiden pelaavan jonkin verran nettipokeria¹⁹¹. Alaikäisten – ja yleisemminkin nuorten pelaaminen on nostettu esille myös esimerkiksi Iso-Britanniassa yhtenä keskeisenä yhteiskunnallisena ongelmana¹⁹². Taustalla on muun muassa se, että etärahapelaamiseen liittyy piirteitä, jotka kiehtovat erityisesti alaikäisiä. Koska kansainvälinen yhteistyö etärahapeliin sääntelyssä ja muussa kontrolloinnissa on ollut vähäistä, alaikäiset henkilöt – muun muassa – löytävät käytännössä sivustoja, joiden kautta he pääsevät helpohkosti pelaamaan. Etärahapeliyritysten mahdollisuuksia kontrolloida luotettavasti pelaajien ikää on pidetty myös rajoitettuna¹⁹³. Lisäksi etärahapelaamisen on todettu tuottavan nuorille suhteellisesti useammin ongelmia kuin aikuisväestölle¹⁹⁴. Näin ollen asianomainen näkökohta ansaitsee lyhyen pohdinnan.¹⁹⁵

Oikeustoimia voivat pääsääntöisesti tehdä vain oikeustoimikelpoiset eli 18 vuotta täyttäneet henkilöt.¹⁹⁶ Tätä nuorempi henkilö – ja yleensäkin vajaavaltainen henkilö – voi tehdä oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia sekä merkitykseltään vähäisiä. Tulkintaongelmaksi tässä yhteydessä muodostuu se, onko esimerkiksi pienillä panoksilla nettipokeria pelaavan alaikäisen henkilön toimet luonnehdittavissa mainitun tunnusmerkistön täyttäviksi. Jos huomioon otetaan ainoastaan rahamäärä tavanomaisuuden ja vähäisyyden mittarina, pienin pelipanoksin pelaamista voitaisiin pitää lain mukaisena. Toisaalta on aiheellista kiinnittää huomiota muihinkin seikkoihin. Ensinnäkin tärkeässä asemassa on pelaajan ikä. Toiseksi avainasemaan olisi nähdäkseni nostettava etärahapelin luonne. Kysymyshän ei ole toiminnasta, joka olisi verrattavissa esimerkiksi siihen, että nuori henkilö kävisi kioskillä ostamassa itselleen makeisia. Tässä valossa voidaan jo asettaa kyseenalaiseksi alaikäisten pelaamisen laillisuus. Kolmanneksi etärahapeliin sisältyy riski siitä, että nuori henkilö innostuu nettipokerista liikaa. Tämä asettaa alaikäisten pelaamisen laillisuuden entistä suuremmissa määrin kyseenalaiseksi.

190 Tulkintaongelmat ovat vääjäämättömiä silloinkin, jos seurataan hallituksen esityksessä mainittua oikeusohjetta mustasta kauppahinnasta. Sehän tarkoittaisi tiukasti tulkiten esimerkiksi nettipokerissa sitä, että puuttumattomuusperiaatetta ei sovellettaisi, jos pelipanoksen suorittaminen on ollut nettipokerin pelaamisen edellytyksenä. Ja näinhän käytännössä nimenomaan on!

191 Valkama (2006), 23. Toisaalta Pelurin puheluissa 13 % alle 18-vuotiaita pelaajia oli 13 prosenttia. Heistä kolmasosa oli alle 15-vuotiaita. Alaikäisten puhelut keskittyivät raha-automaattien pelaamiseen.

192 RSeconsulting (2006), 2, 16 ja 18–19. Myös Yhdysvalloissa on korostettu tätä ongelmaa.

193 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 101.

194 SOU 2006:11, 97. Mainittakoon myös, että erityisesti nettipokeri on vetänyt puoleensa nuoria henkilöitä, SOU 2006:11, 98.

195 Mainittakoon, että kansainvälisessä kirjallisuudessa puhutaan varsin usein nuorista henkilöistä (youth) tekemättä eroa sen suhteen, onko kysymyksessä alaikäinen henkilö vai ei. Oikeudellisesti mielenkiinto liittyy tietenkin alaikäisten pelaamiseen.

196 Yllä esitetty pohdinta koskee myös (täysi-ikäisiä) henkilöitä, jotka on julistettu vajaavaltaisiksi tai henkilöitä, joiden toiminta-oikeuksia on muuten rajoitettu.

Täsmennyksenä on tosin todettava, että vajaavaltaisella on oikeus itse määrätä siitä, minkä hän on omalla työllään ansainnut, tämän omaisuuden tuotosta sekä siitä, mikä on tullut tällaisen omaisuuden sijaan. Toisin sanoen vajaavaltainen henkilö voi käyttää tällaisen varallisuuden esimerkiksi nettipokerin pelaamiseen vajaavaltaisuutta koskevan lainsäädännön estämättä.

Vaikka edellä mainitun perusteella voidaan perustella vahvasti sitä, että alaikäisten henkilöiden etärahapelin pelaaminen ei tavallisesti johda päteviin oikeustoimiin, ongelmana on se, lähtevätkö esimerkiksi alaikäisen henkilön vanhemmat hakemaan panosten palautusta, vaikka heillä olisi siihen täysi oikeus. Näin on siitä huolimatta, että vajaavaltaisen tekemä oikeustoimi ei ole oikeudellisesti vajaavaltaista sitova, vaikka toinen sopimusosapuoli olisi ollut vilpittömässä mielessä¹⁹⁷. Nähdäkseni prosessin raskaus ja vastaavat seikat ovat omiaan johtamaan siihen, että taloudelliset menetykset kärsitään ”omissa nahoissa”. Tässä valossa jopa vajaavaltaisuutta koskeva sääntely ei ole tarpeeksi tehokasta etärahapeliin puuttumiseksi, vaikka haluttaisiin säännellä ainoastaan alle 18 vuotiaiden harrastamaa etärahapeliä. Toisaalta tämä korostaa osaltaan tarvetta säännellä etärahapelejä muilla keinoin.

Periaatteellisella tasolla on mielenkiintoista tarkastella etärahapelitoimintaa myös siitä näkökulmasta, milloin markkinointi katsotaan KSL 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyvän tavan vastaiseksi tai muutoin kuluttajien kannalta sopimattomaksi. Tältä osin on erityisesti korostunut *alaikäisten henkilöiden suojaaminen*, kuten seuraavasta ilmenee.

Markkinaoikeus on katsonut yrityksen menettelleen markkinoinnissaan kuluttajien kannalta sopimattomasti, kun yritys oli kohdistanut matkapuhelinliittymiä koskevaa osoitteellista suoramarkkinointia *alaikäisiin* henkilöihin varmistumatta siitä, että huoltajat olivat antaneet suostumuksensa suoramarkkinointiin.¹⁹⁸ Lain valmistelutöissäkin on korostettu, että alaikäisiin kohdistuvaa markkinointia on arvosteltava keskimääräistä tiukemmin, koska alaikäisiä voidaan muun muassa tietojensa tai kokemustensa rajoittuneisuuden vuoksi pitää tavallista alttiimpina markkinoinnin vaikutuksille¹⁹⁹. Tätä ajattelutapaa on oikeuskäytännössä seurattu muutoinkin ja varsin tiukalla tavalla. Esimerkiksi markkinatuomioistuimen ratkaisussa MT 1984:11 sopimattomaksi markkinoinniksi katsottiin sellainenkin suoramarkkinointi, jossa vanhempien nimellä oli lähetetty suoramarkkinointikirjeitä. Huomiota kiinnitettiin kuitenkin, ja aivan oikein, siihen, että itse markkinointi oli suunnattu alaikäisille ja kirjekuorissa esiintyi näille tuttuja sarjakuvahahmoja esittämässä avauskehotuksia. Ratkaisua voidaan pitää oikeaan osuneena, koska muutoinhan elinkeinonharjoittajille avautuisi mahdollisuus kiertää kuluttajansuojalaista ilmenevää hyvän tavan vastaisen tai muutoin sopimattoman markkinoinnin kieltoa.

Edellä esitetyn valossa Internet on muuttanut maailmaa olennaisesti. Karioidusti voi sanoa, että tosiasiaa sääntelemätön suoramarkkinointi on alaikäistenkin lasten ulottuvilla koko ajan. Samalla se heikentää olennaisesti mahdollisuuksia suojata alaikäisiä henkilöitä epäasianmukaisilta markkinointitoimilta esimerkiksi juuri etärahapeliin yhteydessä.

Oikeustoimilain mukainen sääntely

Seuraavassa keskitytään kahteen keskeiseen säännökseen oikeustoimilaista (228/1929), joilla voi katsoa olevan erityistä merkitystä etärahapelejä silmällä pitäen. Sen sijaan tarkastelussa sivuutetaan esimerkiksi OikTL 30 §:n säännös, jonka mukaan oikeustoimi on katsottavissa pätemättömäksi, jos se on saatu aikaan petollisella viettelyllä, lain 31 §:n säännös kiskomisesta sekä lain 32 §:n säännös oikeustointa tehtäessä tapahtuneesta erehdyksestä.

197 Ks. esimerkiksi Telaranta (1990), 213–214.

198 MAO 80/03.

199 HE 8/1977.

Tietyissä erityistapauksissa voi tosin käydä niin, että etärahapelissä täyttyy esimerkiksi juuri petollisen viettelyn tunnusmerkistö²⁰⁰. Periaatteessa poissuljettua ei ole sekään, että OikTL 31 §:ssä säädetty kiskomisen tunnusmerkistö täyttyisi esimerkiksi, jos henkilö on käyttänyt hyväkseen toisen osapuolen mielenjärkytyksestä aiheutunutta ymmärtämättömyyttä tai alkoholin nauttimisesta aiheutunutta kevytmielisyyttä²⁰¹. Erehdykselläänkin voi joskus olla periaatteellista merkitystä esimerkiksi nettipokerissa. Tosin on otettava huomioon, että OikTL 32 §:n säännös koskee ilmaisuerehdyksiä. Sen sijaan *vaikutinerehdyksiin*, jolloin tahdonilmaisun antaja on erehtynyt niistä perusteista, joiden pohjalta hän on tahtonsa muodostanut, OikTL 32 §:n säännöstä yleensä sovelleta. Toisaalta vaikutinerehdys on noussut sängen vahvasti esille arvioitaessa menettelyn kunnianvastaisuutta ja arvottomuutta.

Koska uhkapelivoittoja silmällä pitäen Suomen oikeusjärjestelmässä sovelletaan lähtökohtaisesti puuttumattomuusperiaatetta, seuraava katsaus on nähtävä ensisijaisesti kartoituksena siitä, min-kälaisia *periaatteellisia* seikkoja otetaan huomioon arvioitaessa oikeustoimen pätemättömyyttä ja kohtuuttomuutta. Nämä argumentit tarjoavat puolestaan taustaa sille, kuinka tärkeässä asemassa esimerkiksi nettipokeriin puuttuminen oikeudellisin keinoin on.

Kunnianvastainen ja arvoton menettely

OikTL 33 §:n mukaan: ”Oikeustointa, jota muuten olisi pidettävä pätevänä, älköön saatettako voimaan, jos se on tehty sellaisissa olosuhteissa, että niistä tietoisesti on kunnianvastaista ja arvotonta vedota oikeustoimeen, ja sen, johon oikeustoimi on kohdistettu, täytyy olettaa niistä tietäneen.”

Tämän säännöksen osalta on syntynyt oikeuskäytäntöä jonkin verran enemmän kuin muista oikeustoimilaisista säädettyistä pätemättömyysperusteista. Tämä johtunee siitä, että OikTL 33 §:ää voidaan soveltaa – toisin kuin muita oikeustoimen pätemättömyysperusteita – monissa tarkemmin määrittelemättömissä tapauksissa. Tässä yhteydessä on korostettu oikeustoimeen osallisen päättävävapauden suojaamista²⁰². Seuraavassa on pari näkökohtaa aluksi siltä osin kuin menettelyn ei ole katsottu olleen kunnianvastaista ja arvotonta:

- Henkilö oli suostunut ja osallistunut järjestelyyn sekä ollut tällöin tietoinen niistä seikoista, joiden perusteella hän katsoi oikeustoimeen vetoamisen olevan kunnianvastaista ja arvotonta.²⁰³
- Henkilö ei ollut edes väittänyt, ettei hän olisi oikeustoimen tehdessään kyennyt arvioimaan antamansa sitoumuksen taloudellisia seuraamuksia.²⁰⁴

Edellä mainituista näkökohdista ilmenee hyvin ajatus oikeustoimen osapuolen päättävävapauden suojaamisesta. Jos hän tietää, mihin hän on sitoutunut, edellytykset oikeustoimen katsomiselle pätemättömäksi ovat heikommalla kuin muutoin. Etärahapeleissä voitaneen olettaa, että pelaajat usein tietävät pelin luonteen, ja siten OikTL 33 §:n tunnusmerkistö saattaa jäädä toteutumatta. Toisaalta voidaan tosin haastaa näkemys siitä, milloin on kysymys aidosti päättävävapauden suojaamisesta. Esimerkiksi edellä on tuotu esille psykologian ja psykologisen taloustieteen tutkimustuloksia siitä, kuinka ihmiset saattavat hairahtua päätöksenteossaan erilaista riskiharhoista johtuen. Asia erikseen, onko tuomioistuinlaitos valmis hyväksymään käytännössä sanotunlaisia argumentteja.

200 Ks. petolliseen viettelyyn liittyen esimerkiksi KKO 1931 II 160.

201 Ks. esimerkiksi KKO 1949 II 266 (ään.).

202 Ks. esimerkiksi KKO:1995:144.

203 KKO:1995:144.

204 KKO:1995:144.

Toisaalta oikeuskäytännöstä on löydettävissä tapauksia, joissa oikeustoimi on katsottu pätemättömäksi OikTL 33 §:n nojalla. Näin kävi esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2000:121, jossa myyjä ei ollut kaupan ajankohtana tietoinen kauppaan vaikuttaneista seikoista, vaan oli olennaisesti *erehtynyt* kaupan kohteen käyttötarkoituksesta ja sen arvosta sekä eräissä muissa suhteissa. Samalla korostettiin sitä, että sopimuskumppanin olisi pitänyt havaita erehdyksen olemassaolo²⁰⁵. Toisin sanoen, jos esimerkiksi nettipokerin pelaaja tekee olennaisen erehdyksen pelissä, ja jos pelin muiden tahojen olisi pitänyt havaita tämä, lienee periaatteessa mahdollista vedota siihen, että menettely on ollut kunnianvastaista ja arvotonta.²⁰⁶

OikTL 33 §:n soveltaminen ei typisty ainoastaan edellä kuvattuihin erehdystilanteisiin. Lain sanamuodon voi katsoa mahdollistavan sen soveltamisen eräänlaisena yleislausekkeena muutoinkin kuin oikeustoimilaissa on nimenomaisesti säädetty. Esimerkiksi, jos henkilö sitoutuu oikeustoimeen voimakkaasti alkoholin vaikutuksen alaisena, voitaneen menettelyä lähtökohtaisesti pitää kunnanvastaisena ja arvottomana²⁰⁷. Näin ollen, jos esimerkiksi nettipokerin pelaaja ryhtyy pelaamaan pokeria pitkän ravintolaillan jälkeen, oikeustoimen pätemättömyysperuste voi periaatteessa olla käsillä.

OikTL 33 §:n soveltamisen ongelmat eivät koske ainoastaan sitä, onko lainkohdan tunnusmerkkistö täyttynyt, vaan myös näyttökysymyksiä. Toisin sanoen henkilön, joka vetoaa oikeustoimilain pätemättömyysperusteisiin, on näytettävä tällaisen perusteen käsillä olo. Riitatapauksessa tämä on omiaan nostamaan – olennaisestikin – oikeudenkäyntikynnystä, millä taas on esimerkiksi nettipokerin pelaajan oikeusturvaa horjuttava vaikutus.

Tulkinta- ja muiden soveltamisongelmiensa puolesta OikTL 33 §:n säännös muodostaa josain määrin yhtä epävarman oikeustilan kuin Yhdysvalloissa liittovaltion *Wire Act* (1961). Osa on sitä mieltä, että säännös soveltuisi etärahapeliin kontrollointiin, kun taas osan mielestä asia ei ole niinkään varma.²⁰⁸ Tämä johdattaa osaltaan päätelmään, että OikTL 33 §:nkin nojalla on hyvin vaikea tarttua etärahapeliin tarjontaan ja etärahapelaamiseen.²⁰⁹ Tarvitaan siis muita keinoja.

Oikeustoimen kohtuullistaminen

OikTL 36 §:n nojalla oikeustointa voidaan joko sovittaa tai se voidaan jättää huomioon ottamatta.²¹⁰ Sovittelu voi tulla kysymykseen, jos ehto on alun perin kohtuuton tai jos ehdon soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Edellä mainitun perusteella voidaan puhua alkuperäiskohtuuttomuudesta ja jälkikäteiskohtuuttomuudesta. Kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat.²¹¹

Kohtuullistamista arvioitaessa lähtökohta on varsin selkeä: ”Varallisuus oikeudessamme on pääsääntönä, että sopimukset sitovat osapuolia sellaisina kuin ne on tehty. Sopimusehtojen kohtuullistamista eli sovittelua koskevat säännökset ovat poikkeussääntöjä.”²¹² Seuraavassa joka tapauksessa kartoitetaan sitä, minkälaisissa olosuhteissa kohtuullistaminen voi tulla kysymykseen, ja nimenomaan sellaisia tapauksia, jotka jossain määrin muistuttavat etärahapelejä pelatessa vallitsevia olosuhteita.

205 KKO 1969 II 3.

206 Toisaalta joutuu tietenkin kysymään, minkälaisesta erehdyksestä esimerkiksi nettipokeria pelattaessa voisi olla kysymys.

207 Ks. esimerkiksi KKO 1942 II 29.

208 Ks. esimerkiksi RSeconsulting (2006), 23.

209 Tässäkin yhteydessä puuttumattomuusperiaate muodostaa koetinkiven oikeustoimen pätemättömyyteen vedottaessa.

210 Ks. laaja kokonaisuus oikeustoimen sovittelusta Pöyhönen (1988).

211 Ks. myös HelHO 18.5.1988, t. 1336, jossa tuodaan esille, kuinka merkittävässä asemassa kantajan vaatimus oikeudenkäynnissä on harkittaessa oikeustoimen sovittelua.

212 KKO:2001:27. Ks. myös KKO:1983-II-91 (ään.), jossa oli kysymys ravivetoon liittyvästä vaatimuksesta kohtuullistaa oikeustointa. Ks. kuitenkin esimerkiksi KKO:1992:96 (ään.).

Jos sopimusehto on melko tavanomainen ja hyväksyttävä käsillä olevassa tilanteessa, sen kohtuullistamiseen suhtaudutaan varauksellisesti.²¹³ Näin ollen, jos kysymys olisi pienillä panoksilla tapahtuvasta nettipokerin pelaamisesta, kohtuullistaminen ei tämän kriteerin mukaan voisi tulla kysymykseen. Toisaalta ongelmallista on siihen vastaaminen, päädyttäisiinkö sovitteluun, jos pelipanokset nousisivat hyvin suuriksi. Tältä osin sovittelua voitaisiin puoltaa yksinkertaisesti kohtuullisuuteen viitaten, mutta esimerkiksi sopimussakkolausekkeita koskevassa oikeuskäytännössämme sovitteluun on suhtauduttu pidättyväisesti, vaikka sopimussakko olisi ollut erittäinkin suuri²¹⁴.

Toinen keskeinen kriteeri on ollut se, onko ehto otettu sopimukseen kohtuullistamista vaativan tahon vaatimuksesta.²¹⁵ Jos näin on tapahtunut, sovitteluun ei pääsääntöisesti ole päädytty. Etärahapelejä silmällä pitäen asianomainen kriteeri on mielenkiintoinen. Siinä käy enemmän tai vähemmän niin, että pelaaja nostaa itse panoksia – ja joskus – tuntuvastikin. Oikeuskäytäntöämme vasten peilaten kohtuullistaminen ei tällöin todennäköisesti tulisi kysymykseen (ainakaan puheena olevan näkökohdan perusteella). Toisaalta tilannearvio voi muuttua, jos pelaajat ”koukutetaan” ilmaispanoksilla mukaan etärahapeliin.

Kolmas – ja esimerkiksi nettipokerin kannalta hyvin tärkeä – kriteeri on se, ovatko sopimusosapuolet olleet asiantuntemukseltaan tasavertaisia tai muutoin sopimuskumppaneina tasaveroisia.²¹⁶ On varsin perusteltua olettaa, etteivät nettipokeripöydässä olevat pelaajat ole asiantuntemukseltaan läheskään tasavertaisia: toinen pelaajista saattaa olla harrastelija, joka on ensimmäistä kertaa pelaamassa nettipokeria, ja toinen pelaajista nettipokerin ammattilainen. Tässä valossa puolestaan kohtuullistaminen puoltaisi paikkaansa.

Neljänneksi kohtuullistamiseen on suhtauduttu torjuvasti, jos harkinta-aika oikeustoimen tekemiselle on ollut pitkä.²¹⁷ Toisaalta etärahapeleissä tilanne on juuri päinvastainen. Esimerkiksi nettipokerin luonteeseen kuuluu se, että päätökset tehdään hyvinkin nopeasti. Toisaalta tämä seikka korostaa sitä, mikä merkitys pelaajan asiantuntemuksella on pelipöydässä. Periaatteellisella tasolla etärahapeliin nopeus on omiaan puhumaan sovittelun puolesta.

Edellä on hahmotettu muutamia seikkoja, joilla voi olla merkitystä arvosteltaessa oikeustoimen kohtuullisuutta/kohtuuttomuutta etärahapeliin yhteydessä. Toisaalta on paikallaan panna merkille, että arviointi kohtuuttomuudesta nojaa *kokonaisarviointiin*: harkinnassa ei yleensä pelkästään yksi seikka nouse määrävään asemaan, vaan huomioon otetaan kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Toisaalta yhtä lailla kuin oikeustoimen kunnianvastaisuutta ja arvottomuutta koskien myös tässä yhteydessä yksi olennainen ongelma palautuu oikeustilan epävarmuuteen.²¹⁸

Periaatteellisella tasolla oikeustoimilain mukainen sääntely kuvastaa kuitenkin yhtä erittäin tärkeää näkökohtaa, *pyrkimystä suojata transaktion heikompa osapuolta*. Etärahapelaamisen osalta voidaan sama motiivi nostaa usein esille, esimerkiksi peliriippuvaisen henkilön kyseessä ollessa. Näin ollen etärahapelaamisen sääntelytoimet olisivat sopusoinnussa maassamme valitsevien sopimusoikeudellisten periaatteiden kanssa.

213 Ks. esimerkiksi KKO:2001:27.

214 Ks. myös KKO 1960 II 95.

215 Ks. esimerkiksi KKO 1987 II 109 ja KKO:2001:27.

216 Ks. esimerkiksi KKO 1986 II 97 (ään.) ja KKO:2001:27.

217 Ks. esimerkiksi KKO 1987 II 109.

218 Tosin tässä yhteydessä on syytä muistuttaa puuttamattomuusperiaatteesta, joten yllä esitetyt näkökannat ovat luonteeltaan lähinnä periaatteellisia.

5 ETÄRAHAPELIEN SÄÄNTELYVAIHTOEHTOJEN KARTOITUSTA JA NIIDEN TARKOITUKSEN MUKAISUUDEN ANALYSOINTIA

Alustavia näkökohtia

Yhtenä lähtökohtaongelmana on se, voidaanko ulkomailla sovellettuja tai harkittuja sääntelyvaihtoehtoja ajatella suoraan sellaisina malleina, että ne voisivat tulla kysymykseen myös Suomessa säänneltäessä etärahapelejä. Tietenkin on sanottavissa, että koska sääntelyvaihtoehtoja ei voi testata laboratoriossa, kansainvälinen kokemustausta sääntelystä on otettava vakavasti varteen.

Asia ei ole kuitenkaan kaikilta osin yksiselitteinen. Ensinnäkin yksi avainasemassa oleva seikka on ongelmapelaajien prosentuaalinen määrä väestöstä (ja toki myös absoluuttinen määrä). Jos yksittäisessä maassa tämä ei ole osoittautunut ongelmaksi, saattaa lainsäädäntö olla varsin liberaalia. Toisaalta, jos kuitenkin Suomessa tältä osin on aiheutunut aivan toisen mittaluokan ongelmia kuin vertailumaissa, sääntelyssä on syytä mennä pidemmälle.²¹⁹ Toiseksi sääntelyn kannalta tärkeässä asemassa on se, kuinka laajasti yksittäisessä maassa on vapaasti käytettävissä olevia Internet-yhteyksiä²²⁰. Tämä kietoutuu puolestaan – ja tietenkin – siihen, että monet etärahapeliongelmat tavallaan palautuvat Internetin käyttöön. Kolmanneksi väestön englanninkielen taito voi nousta kriittiseen asemaan sääntelyn tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta analysoitaessa. Jos pelisivut ovat englanniksi, ja jos englanninkielen taito ei ole maassa hyvä, saattaa se olla omiaan estämään etärahapelaamista.

Suomessa runsaasti rahapelejä pelaavien riskiryhmään on arvioitu kuuluvan 65 000 henkilöä, mikä puoltaa varsin pitkälle menevää sääntelyä²²¹. Toiseksi Suomen kannalta voidaan kaikilta muiltakin osin todeta, että olosuhteet laajenevalle etärahapelaamiselle ovat otolliset. Näin ollen paineet siihen, että etärahapelaamista säännellään tarkasti, ovat suuret.

Tässä selvityksessä eritellään seuraavanlaisia sääntelyvaihtoehtoja etärahapelaamisen kontrolloimiseksi:

- luvan myöntäminen kansalliselle pelinjärjestäjälle
- pelaamisen kieltäminen yksityishenkilöiltä Suomessa
- vero-ohjaus
- pelaamiseen käytettävien tietoliikenneyhteyksien estäminen
- maksujenvälityksen estotoimet sekä
- pelipanosten palauttaminen.

Edellä mainittujen yksittäisten sääntelyvaihtoehtojen ohella kysymykseen voivat tulla erilaiset ohjauskeinojen yhdistelmät, kuten tietoliikenneyhteyksien ja maksuvälityksen estotoimien yhdistelmä. *Advokatfirman Hammarskiöld & Co* (2006) luonnehtii myös yhdenlaista yhdistelmävaihtoehtoa seuraavasti:

Redan med stöd av dagens regelverk har Lotteriinspektionen goda möjligheter att aktivt påverka banker och Internetleverantörer att t.ex. neka Internetspelbolagen tillgång till konton i de svenska bankerna och utrymme på svenska Internetleverantörers servrar. Dessa åtgärder skulle bli ännu effektivare om de kombineras med ny lagstiftning som

219 Myös Zenatti-tuomion kohta 34 lienee tulkittavissa siten, että yllä mainittu näkökulma on otettavissa huomioon EY-oikeuden estämättä.

220 Ks. myös SOU 2006:11, 70–71.

221 Ks. myös Heikkilä – Laine – Salo (2002), 1043 av. 97 ja siinä viitatus Lasse Murrin esitykset.

t.ex. skulle blockera alla kortbetalningar till utländska spelbolag och begränsa tillgången till utländska spelsajter.

Aivan kaikkiin ja kaikenlaisiin sääntelyvaihtoehtoihin selvityksessä ei ole ollut luonnollisestikaan mahdollista puuttua. Esimerkiksi *Iso-Britanniassa RSeconsulting* (2006, 22) on tehnyt jaottelun makrosääntelyyn (*macro-regulation*) ja mikrosääntelyyn (*micro-regulation*). Toisaalta makrosääntelyyn liittyen keskustellaan erityisesti markkinaperiaatteesta, säännelystä markkinaperiaatteesta sekä kieltoperiaatteesta²²². Keskustelu jää tältä osin kuitenkin hyvin yleiselle tasolle eikä sen pohjalta voi tehdä kovinkaan pitkälle meneviä päätelmiä esimerkiksi kotimaista konkreettista lainvalmistelutyötä silmällä pitäen.

Vastaavasti *Tanskassa* on tuotu esille neljä osaa kansallisessa Internet-pelistrategiassa.

- maksujenvälityksen estotoimet
- kansallisen pelitoiminnan kehittäminen ottaen kuitenkin epäsuotuisat vaikutukset huomioon
- sallittujen pelien valvonta ja valistuskampanjat sekä
- kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen sellaisten maiden painostamiseksi, joilla on erityistä taloudellista intressiä Internet-peleihin.²²³

Sääntelykeinot voidaan jaotella myös sen mukaan, kehen/mihin oikeussubjekteihin ne on kohdistettu, kuten *Ruotsissa* on tehty. Kysymys voi olla

- kotimaisiin pelaajiin kohdistuvasta etärahapelaamisen sääntelystä²²⁴
- ulkomaisiin etärahapeliyrityksiin kohdistuvasta sääntelystä²²⁵
- välikäsien, kuten maksunvälittäjien ja teleyritysten toiminnan sääntelystä^{226, 227}.

Selvityksessä on luonnollisesti hyödynnetty ulkomaista keskustelua sääntelyvaihtoehtoja kartoitettaessa. Toisaalta, vaikka kaikenlaisia sääntelyvaihtoehtoja ei olekaan otettu erillisen analyysin kohteeksi, tämän työn perusteella ei pidä kuitenkaan tehdä päätelmiä siitä, etteivätkö esimerkiksi valistuskampanjat ja kansainvälinen yhteistyö voisi olla kannatettavia toimintavaihtoehtoja.

Erityissääntely vai yleissääntely?

Edellä on tuotu esille, että etärahapeliin sääntelyä voidaan perustella muun muassa peliriippuvuuden ja ongelmapelaamisen aiheuttamilla ongelmilla. Tätä taustaa vasten tarkoituksenmukaisena sääntelyvaihtoehtona voitaisiin pitää sitä, että ongelmapelaajat ja peliriippuvaiset henkilöt suljettaisiin pois etärahapelimarkkinoilta. Toisin sanoen *kohdennettu sääntely* puoltaisi vahvasti paikkaansa, koska tällöin ei päädytä ylisääntelemään sellaisten pelaajien pelaamista, joiden pelaamista ei – sanamukaisesti – tarvitse säännellä.

Ennen eritellympää analyysiä on syytä tehdä jaottelu kahteen ryhmään sääntelyvaihtoehtoja. Ensinnäkin voidaan puhua erityissääntelystä, joka kohdennetaan ainoastaan etärahapeliin aiheuttamiin ongelmaryhmiin, kuten ongelmapelaajiin. Toiseksi kysymys voi olla yleissääntelystä, jolloin sääntely pyritään ulottamaan kaikkiin pelimuotoihin ja pelaajiin. Pääsääntöisesti tässä selvityksessä läpikäytävät vaihtoehdot edustavat yleissääntelyä. Aloitetaan kuitenkin analysoimalla erityissääntelyn – eli kohdennetun sääntelyn – etuja ja haittoja.

222 RSeconsulting (2006), 22–25.

223 Skatteministeriet (2001), 73. Ks. Norjan osalta Norske pengespel i ei digital framtid (2001), 148–154.

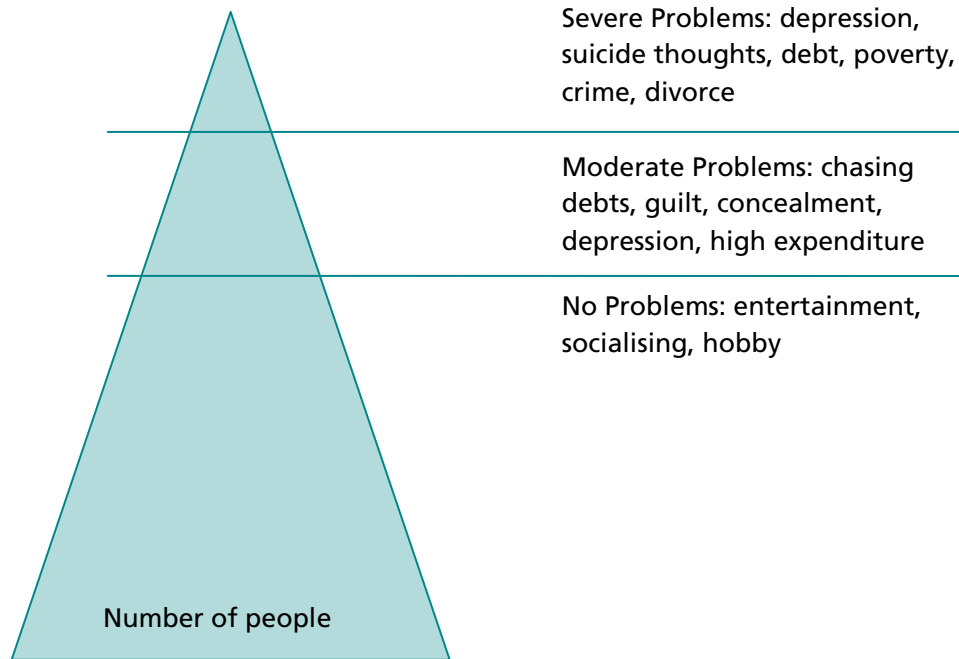
224 SOU 2006:11, 287.

225 SOU 2006:11, 287–290.

226 SOU 2006:11, 291–295.

227 SOU 2006:11, 286.

Heikkilä, Laine ja Salo (2002, 1035) ovat puhuneet tällaisen sääntelyvaihtoehdon puolesta. Ensinnäkin he ovat viitanneet siihen, että ongelmapelaajat muodostavat ainoastaan marginaalisen osan kaikista pelaajista. Ongelmapelaajien osuutta on kuvattu – kansainvälisestä kirjallisuudesta lainatulla – kuviolla 3.²²⁸



KUVIO 3. Ongelmapelaajat ja muut pelaajat etärahapelimarkkinoilla

Kolmion kärkeen sijoittuvat ongelmapelaajat eivät muodosta järin suurta osuutta koko populaatiosta. Toisaalta samaan hengenvetoon on todettava, että henkilöillä, jotka ovat pelanneet Internetin välityksellä, on eräiden kansainvälisten tutkimusten mukaan suurempi taipumus ongelmapelaamiseen kuin muilla pelaajilla²²⁹. Toisen ääripään muodostavat henkilöt, joille pelaaminen on ainoastaan viihdettä ja harrastustoimintaa eikä se aiheuta ongelmia. On myös aiheellista panna merkille, etteivät pelaajat suinkaan jakaudu näihin kahteen ryhmään vaan välimaastoon sijoittuu pelaajia, joille pelaamisesta aiheutuu enemmän tai vähemmän ongelmia, vaikkei heitä voikaan luokitella ongelmapelaajiksi. Lisäksi kolmio antaa perin staattisen kuvan asianomaisista ryhmistä. Toisin sanoen ryhmien välillä voi tapahtua liikehdintää, jolloin esimerkiksi ongelmatomasta satunnaispelaajasta ajan myötä kehittyä vakaviin ongelmiin ajautunut peluri.

Kansainvälisten tutkimusten mukaan 0,5-3 prosenttia aikuisväestöstä kärsii pelien aiheuttamista ongelmista²³⁰. Samalla on syytä huomauttaa, että tähän mennessä suurin ongelmien lähde ei ole ollut etärahapelaaminen vaan peliautomaatit. Toisaalta nettipokeri on noussut toiseksi suurimmaksi ongelmien lähteeksi eräiden kansainvälisten selvitysten mukaan²³¹.

Toiseksi Heikkilän, Laineen ja Salon (2002) mukaan ongelmapelaajien pelaamista voidaan teknisesti rajoittaa ilman, että jouduttaisiin menemään kattavaan etärahapeliien kieltämiseen. He viittaavat tässä yhteydessä peliriippuvuusasiantuntijoiden kehittelemiin algoritmeihin, jotka ovat sulautettavissa sähköisiin etärahapeleihin, ja joiden avulla ongelmapelaaminen pystytään

228 RSeconsulting (2006), 15. Ks. myös Rahapelifoorumi, Haittaryhmä.

229 RSeconsulting (2006), 17.

230 Ks. kooste näistä tutkimuksista SOU 2006:11, 93–94.

231 SOU 2006:11, 101.

tunnistamaan pelin aikana. Lisäksi he toteavat, että käytettävissä on saldopimusratkaisu eli tilikohtainen yläraja, kuten Suomessa on matkapuhelinlaskujen kontrolloinnissa.²³²

Voidaanko näiden perustelujen valossa suoraan lähteä siitä, että etärahapeliin sääntelyn tulisi olla tarkasti kohdennettua? Mielestäni ei. Jos kohdennettuun sääntelyyn ryhdyttäisiin oikeudellisin keinoin, se voisi hyvistä pyrkimyksistään huolimatta epäonnistua. Ensinnäkin kiivas kilpailu etärahapelimarkkinoilla voisi johtaa siihen, ettei esimerkiksi Curacaolla oleva peliyritys sanottavastikaan ottaisi huomioon suomalaista kohdennettua sääntelyä. Toiseksi markkinoille tulon ja sieltä lähdön helppous (*entry – exit –ongelma*) olisi omiaan aiheuttamaan ongelmia sanotunlaisen sääntelyn täytäntöönpanossa²³³. Aivan vastaavanlaisiin ongelmiin törmättäisiin silloin, jos kohdennettu sääntely toteutettaisiin itsesääntelyllä. Toisin sanoen, vaikka teknologisia edellytyksiä kohdennetullekin sääntelylle olisi, edellytykset muutoin sääntelyn täytäntöönpanolle olisivat kehnohkot.²³⁴

Oma ongelmien lähteensä kohdennetussa sääntelyssä on se, ettei ainoastaan peliriippuvaisia henkilöitä tulisi rajata etärahapelaamisen ulkopuolelle. Tällä tavalla päädyttäisiin näet alisääntelyyn. Kysymys on ensinnäkin alaikäisistä etärahapelaajista. Tällä hetkellä ei liene menetelmää, jolla heidät voitaisiin tunnistaa pelaajien joukosta. Toisena ongelmaryhmänä on mainittava ”jurrissa” kotiin klo 2.00 aamuyöstä tulevat henkilöt, jotka avaavat Internetin ja ryhtyvät pelaamaan²³⁵. Siis tältäkin pohjalta voidaan kritisoida edellytyksiä kohdennetulle sääntelylle, vaikka se muutoin vaikuttaisi houkuttelevalta vaihtoehdolta. Lisäksi asianomaisella tavalla kohdennetulla sääntelyllä ei päästä lainkaan käsiksi siihen, jos etärahapelaamista käytetään rahanpesukeinona.²³⁶

Edellä mainitun valossa on jossain määrin ristiriitaista, että samat tahot, jotka ovat yleensä kritisoineet etärahapeliin sääntelyä toteuttamiskelvottomuutensa vuoksi, ovat kuitenkin puhuneet sellaisen sääntelyvaihtoehdon puolesta, joka olisi todennäköisesti poikkeuksellisen hankalasti toteutettavissa oleva, ja jonka osumatarkkuus ei lopulta olisi järin hyvä. Nähdäkseni *ainakaan tässä vaiheessa ei ole käsillä niin vakuuttavia argumentteja, että kohdennettua etärahapelaamisen sääntelyä olisi aiheellista problematisoida tätä pidemmälle*. Edellä mainitut näkökohdat tulisi myös käsitykseni mukaan ottaa huomioon arvioitaessa unionioikeudellisesti sitä, mennäänkö etärahapeliin sääntelyssä liian pitkälle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, jos erityissääntelyn sijasta sovelletaan yleisääntelyä.

Kotimainen pelinjärjestäjä

Tavallaan tuttu vaihtoehto on se, että kotimaiselle pelinjärjestäjälle tarjotaan mahdollisuus tarjota etärahapelipalveluja²³⁷. Ruotsissa on otettu käyttöön tämän suuntainen sääntelyvaihtoehto.²³⁸ Tanskassa eräällä rahapeliyhteisöllä on kyllä lupa esimerkiksi nettipokerin järjestämiseen, mutta yhteisö ei tietävästi ole tätä mahdollisuutta hyödyntänyt²³⁹. Eräänlainen edelleen kehitetty versio puheena olevasta sääntelyvaihtoehdosta on se, että etärahapeliin tarjonta säädetään luvanvarai-

232 Heikkilä – Laine – Salo (2002), 1034–1035 tuovat myös esille perusoikeuksiin liittyviä näkökohtia tässä yhteydessä. Ks. myös RSeconsulting (2006), 17–218 mahdollisuuksista puuttua ongelmapelaamiseen.

233 Mietinnössä SOU 2006:11, 74 korostetaan, että pelinjärjestäjissä ja pelisivustoissa tapahtuu muutoksia lähes päivittäin.

234 Ks. myös RSeconsulting (2006), 18.

235 Internet-pelaamisen yksi viehätys ja toisaalta ongelma onkin juuri se, että etärahapelaaminen käy päinsä mihin vuorokaudenaikaan tahansa, ks. esimerkiksi RSeconsulting (2006), 14 ja 16. Ks. myös SOU 2006:11, 101.

236 Mainittakoon, että Yhdysvalloissa edustajainhuoneen talousvaliokunnan puheenjohtaja *Barney Frank* on suhtautunut myönteisesti toimilupamenettelyyn, kunhan peliyhtiöt estävät alaikäisten ja ongelmapelaajien osallistumisen sekä torjuvat rahanpesun.

237 Tässä yhteydessä olisi luonnollisesti mahdollista puhua myös *pelimonopolista*, mutta koska se olisi tosiasiassa harhaanjohtavaa, esityksessä puhutaan kansallisesta pelinjärjestäjästä. Pelimonopolista puhuminen on harhaanjohtavaa siksi, että tässä sääntelyvaihtoehdossa markkinoille jäisivät joka tapauksessa ulkomaiset, rajat yli Suomeen etärahapelejä tarjoavat peliyritykset.

238 Isossa-Britanniassa ja Maltalla on puolestaan lukuisia joukko kansallisia pelinjärjestäjiä, ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 74.

239 SOU 2006:11, 88.

seksi. Näitä lupia voisivat hakea niin kotimaiset kuin ulkomaisetkin yritykset ja lupa voisi olla useammalla peliyrityksellä samanaikaisesti²⁴⁰.

Suomessa eräät poliitikot ovat välyttäneet mahdollisuutta, että erityisesti nettipokeri voitaisiin organisoida kansallisesti.²⁴¹ Tätä on perusteltu esimerkiksi sillä, että ”kielto-lain” tyyppinen ratkaisu ajaa pelaajat pimeille pelimarkkinoilla ja samalla lain kouran ulottumattomiin. Kotimaista pokerisivustoa on pidetty tässä mielessä turvallisempaan ratkaisuna.²⁴² ”Pelimonopolia” on puolustettu Suomessa myös sillä, että näin voidaan rajoittaa erityisesti nettipokerin aiheuttamaa peliriippuvuutta ja muita ongelmia²⁴³. Lisäksi Oy Veikkaus Ab on tiedottanut, että sillä olisi valmius tarjota nettipokeria; toisaalta nykylainsäädännön mukaan nettipokerin ”pyörittäminen” kuuluisi RAY:lle^{244, 245}.

Sääntelyvaihtoehtoon sisältyy kiistattomia ongelmia. Ensinnäkin edellä on tuotu esille koko joukko argumentteja peliriippuvuuden ja ongelmapelaamisen rajoittamiseksi. Ruotsista saadut kokemukset viittaavat siihen, että kotimaisen pelinjärjestäjän astuminen mukaan markkinoille ei välttämättä kohenna tilannetta vaan päinvastoin²⁴⁶. Toisaalta kansallinen pelinjärjestäjä ei suinkaan ole monopoli, vaan markkinoilla toimisi edelleen koko joukko ulkomaisia etärahapeliyrityksiä.²⁴⁷ Tämä voi heijastua myös siihen, onko kansallisella rahapeliyhteisöllä ylipäänsä kannustinta tulla mukaan etärahapelimarkkinoille varsinkin, kun voittomarginaalit erityisesti nettipokerissa ovat pienet. Näin ollen käsillä oleva sääntelyvaihtoehto voi käytännössä jäädä hypoteettiseksi²⁴⁸.

Yksi ongelmien lähde tässä sääntelymallissa on se, että sillä luodaan kuva, ettei esimerkiksi nettipokeri aiheuta sosiaalisia, kansanterveydellisiä tai muita ongelmia. Sanalla sanoen näin legitimoidaan epätoivottava käyttäytyminen²⁴⁹. Lisäongelmia voi aiheutua siitä, että ne, jotka eivät tohdi lähteä ulkomaisille pelisivustoille, uskaltautuvatkin kotimaisen pelinjärjestäjän sivustoille. Toisaalta on mahdollista, että kotimainen pelinjärjestäjä tuo markkinoinnissaan esiin pelaamisen haittapuolet, pelaajille mahdollisuuden pelitapojensa testaukseen sekä erilaiset keinot siihen, että pelaajat voivat rajoittaa rahamääräisesti pelaamistaan. Esimerkiksi Ruotsissa Svenska Spel on kevään 2007 kuluessa valmistellut sanotunlaista vastuullista markkinointia. Sen ohella yhtiö on ottanut kesäkuussa 2007 käyttöön Spelkoll-nimisen tietokoneohjelman, jonka avulla voidaan kartoittaa peliriippuvuudesta kärsivät pelaajat; ohjelman piiriin kuulumisen on kuitenkin vapaaehtoista eikä se kata vielä nettipokeria. Samalla on syytä huomata, että kyseisenlaiset toimenpiteet voivat olla tarpeen myös, jotta ”pelimonopoli” on EY-lainsäädännön mukainen. Toisaalta, jos Suomessa olisi lupa etärahapeliä organisointiin useammalla peliyrityksellä, myös niille voitaisiin asettaa sosiaalinen vastuu markkinointitoimista. Iso-Britanniassa on nimittäin lähdetty pokerin ja vedonlyönnin televisiomainonnassa siitä, ettei näitä rahapelejä saa esittää vastauksena taloudellisiin ongelmiin, eivätkä kohderyhmänä markkinoinnissa saa olla alaikäiset tai nuoret ihmiset²⁵⁰.

240 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 317–324. Ruotsissa käydyssä keskustelussa – ainakin eräiden puheenvuorojen mukaan – on uskottu pelimonopolin kaatuvan ja uuden järjestelmän perustuvan toimilupien varaan. Toisaalta toimilupapohjaiseen järjestelmään liittyy koko joukko sääntelyongelmia. Kuinka monta toimilupaa kansallisella tasolla olisi myönnettävä? Kuinka pitkäksi ajaksi toimiluvat olisi myönnettävä? Olisiko toimilupien myöntämisen riipputtava viranomaisten harkinnasta vai olisiko toimiluvan saamiseksi riittävää, että peliyhteisö täyttää laissa säädetyt kriteerit? Miten toimilupajärjestelmä säädetään siten, ettei se ole ristiriidassa unionioikeudellisten velvoitteiden kanssa? Ja niin edelleen. Oikeudellisesti kiintoisa puheenvuoro monopolista verrattuna toimilupajärjestelmään on EFTA-tuomioistuimen päätös E-3/06.

241 Myös Tanskassa on keväällä 2007 esitetty yllä mainitun suuntaisia puheenvuoroja.

242 Näin Pokeri infon pokeriuutisten mukaan kansanedustaja Jyrki Kasvi kevat-talvella 2007.

243 Näin Pokeri infon pokeriuutisten mukaan SDP:n puheenjohtaja Eero Heinäluoma kevat-talvella 2007.

244 Näin Taloussanomien helmikuussa 2007.

245 Toisaalta RAY:n toimitusjohtaja Sinikka Mönkäre on viime talvena kritisoinut sitä, että nettipokeria ryhdyttäisiin organisoidaan Suomesta käsin. Perusteluna hänellä oli pelko peliongelmissa kärsivien henkilöiden määrän lisääntymisestä.

246 Kuriositeettina mainittakoon, että Ruotsissa on tietävästi yleisesti peliriippuvuus ollut kasvusuunnassa.

247 Esimerkiksi Ruotsissa tämä on kärjistynyt niin, että useat peliyhtiöt on rekisteröity Ruotsissa, vaikka rahapeliä järjestäminen ja siihen liittyvä toiminta on niiltä kielletty.

248 Ks. myös Valkama (2006), 24.

249 Ks. myös SOU 2006:11, 76.

250 Sääntöjen rikkominen on myös sanktioitu, joten kysymyksessä ei ole pelkästään suositusluonteinen sääntely.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2007:28 viitattiin eräisiin tässä yhteydessä maininnan arvoisiin näkökohtiin. Ensinnäkin mainittiin Rahapelifoorumin asettaminen²⁵¹: sen tehtävänä on valmistella kansallisen rahapelipolitiikan linjaukset ottamalla huomioon muun muassa rahapelitoimintaan liittyvät sosiaaliset ja taloudelliset seuraukset. Toiseksi rahapeliyhteisöjen todettiin vastuullisen pelauttamisen projektina aloittaneen ongelmapelaajille ja heidän läheisilleen valtakunnallisen puhelinpalvelun projektinimellä PELUURI – auttava puhelin peliongelmaan. Lisäksi Oy Veikkaus Ab asetti vuonna 2003 eettisen neuvoston miettimään ja selventämään rahapelaamiseen liittyviä ongelmia sekä antamaan yhtiölle tietoa ja opastusta yhtiön pelien ja pelipalvelujen suunnittelun pohjaksi. Oy Veikkaus Ab tekee myös pelaamisen ongelmien kartoittamista koskevaa tutkimusta ja kouluttaa asiamiehiensä ongelmapelaamisen tunnistamiseksi.

Kansallisen pelinjärjestäjän tuloa markkinoille on perusteltu sillä, että tällä tavoin pystyttäisiin paremmin kontrolloimaan etärahapelaamiseen liittyvää rikollisuutta²⁵². Myös Wermdö kråg -oikeustapauksessa on viitattu tämän suuntaiseen argumenttiin. Nähdäkseni tämä argumentointi ei ole kestävällä pohjalla. Erityisesti on pantava merkille – taas – se, että markkinoille jäävät edelleen ulkomaiset etärahapeliyritykset, mikä mahdollistaa rikollisen toiminnan kuten ennenkin.

Operoitaessa kansallisen pelinjärjestäjän oikeudella pelisivustojen ylläpitämiseen voidaan törmätä eurooppaoikeudellisiin ongelmiin. Onko mahdollisuus tarjota esimerkiksi nettipokeripalveluja annettava myös esimerkiksi maltalaisille pelinjärjestäjille ilman, että loukataan EY-lainsäädäntöä?²⁵³ Joka tapauksessa keskustelu tästä olisi vääjäämätöntä ja se olisi omiaan luomaan oikeudellista epävarmuutta tämän sääntelyvaihtoehdon suhteen. Sääntelyn sopusointuisuus EY-oikeuden kanssa olisi asetettavissa kyseenalaiseksi jo sen vuoksi, koska sitä olisi hyvin vaikea motiivoida pyrkimyksellä rajoittaa pelaamista ja siitä aiheutuvia ongelmia. EY-oikeudessa on kuitenkin korostettu, että sääntelyn on tosiasiallisesti tähdättävä pelimahdollisuuksien rajoittamiseen²⁵⁴. Pikemminkin kotimaisen pelinjärjestäjän mukaantulo markkinoille heijastelee fiskaalisia intressejä eli pyrkimystä saada osa etärahapelimarkkinoiden tuotoista kotimaiselle pelinjärjestäjälle^{255, 256}. Tämä puolestaan on ollut yksi olennainen peruste, jolla kansallinen sääntely on EY-oikeudessa asetettu kyseenalaiseksi²⁵⁷. Kansallisen pelinjärjestäjän voittojen päätyminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin on luettavissa lähinnä positiiviseksi oheisvaikutukseksi, eikä pelkästään sen perusteella voida kansallista lainsäädäntöä legitimoida^{258, 259}. Toisaalta pelkästään se, että arpajaiset tuottavat varoja, ei tietenkään tarkoita sitä, että päämäärä olisi ensisijaisesti fiskaalinen.²⁶⁰

Edelliseen liittyen on kuitenkin aiheellista tuoda esille EY-tuomioistuimen näkökanta Läärä-tapauksessa:

Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä sellaiselle Suomen lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa yhdelle ainoalle julkiselle toimielimelle annetaan raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen yksioikeuksia, kun huomioon otetaan ne yleisen edun mukaiset päämäärät, joiden vuoksi tätä lainsäädäntöä on pidettävä perusteltuna.

251 Valtioneuvosto asetti Rahapelifoorumin 16.2.2004.

252 Ks. esimerkiksi SOU 2006:11, 124.

253 Ks. kuitenkin KKO:2005:27, jossa todettiin, että yksinoikeusjärjestelmä ei ollut syrjäntäkiellon vastainen.

254 Ks. myös SOU 2006:11, 17–18. Toisaalta yllä mainittua epäkohtaa on arvioitu voitavan korjata asianmukaisella lupajärjestelmällä. Mainittakoon lisäksi Alankomaista *Breda-tapaus*, jossa kasinomonopoli katsottiin Gambelli-päätöksestä ilmenevien perusteiden lainvastaiseksi.

255 Esimerkiksi Ruotsissa nettipokeri on osoittautunut Svenska Spelille erittäin hyväksi tulojen lähteeksi.

256 Kysymys on käännettävissä myös niin päin, voidaanko esimerkiksi kansanterveydelliset syyt hyväksyä perusteluksi pelimonopolille. Tämä näkökulma on noussut esille eräissä komission uusimmissa kannanotoissa.

257 Ks. myös Advokatfirman Hammariskiöld & Co (2006).

258 Ks. esimerkiksi Asia C-243/01, Gambelli, Kok. 2003, ECR I-13076, kohdat 67–69.

259 Toisaalta Läärä-tuomion kohdassa 41 EY-tuomioistuin on todennut, että rahapeliyhteisön velvoittaminen maksamaan pelistä saamansa tuotto valtiolle on tehokas keino asettaa tiukat rajat rahapelitoimintaan liittyvälle voitontavoittelulle.

260 Toisaalta Läärä-tuomio viittaisi siihen, että kotimainen yksinoikeuteen nojaava järjestelmä on unionioikeuden mukainen.

Joka tapauksessa kansallinen ”pelimonopoli” olisi ikään kuin kahden tulen välissä. Sen pitäisi aidosti pyrkiä kontrolloimaan ja rajoittamaan etärahapeleistä aiheutuvia haittoja, mutta samanaikaisesti esimerkiksi nettipokeri saattaa tarjota peliyritykselle oivallisen ”rahasammon”. Epävarmuus unionioikeudellisesta näkökulmasta olisi siis vääjäämätön. Kaiken lisäksi voidaan aina kyseenalaistaa sekin, missä määrin kansallinen ”pelimonopoli” voisi ryhtyä markkinointi- ja tuotekehittelytoimenpiteisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2007:28 tuotiinkin esille se kysymys, onko tuotekehittely- ja markkinointitoimenpiteiden tavoitteena itse asiassa lisätä pelaamismahdollisuuksien kysyntää väestön piirissä ja sen seurauksena kasvattaa yhtiön liikevaihtoa²⁶¹. Tuomiossa mainittiin, että Oy Veikkaus Ab:n tuotekehittely- ja markkinointitoimenpiteiden yhteensopivuus Gambelli-tuomiossa asetettujen vaatimusten kanssa ei ollut ongelmaton²⁶². Tätä katsottiin korostavan sen, että yhtiön markkinointia säänneltiin vain sen itselleen asettamalla eettisillä säännöillä eikä viranomaisten asettamalla rajoituksilla.

Gambelli-tuomion kohdassa 69 EY-tuomioistuimien lausui, että sikäli kuin jäsenvaltioiden viranomaiset tuloja valtion kassaan kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, uhkapeleihin ja vedonlyöntiin, tämän valtion viranomaiset eivät voi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on rajoitettava yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, perustellakseen kyseessä olevan kaltaisia toimenpiteitä²⁶³.

Markkinointi- ja tuotekehittelytoiminta luo siis oman oikeudellisen epävarmuustekijänsä kansallisen ”pelimonopolin” hyväksyttävyydelle. Milloin se tarpeeksi suppeaa, jotta se voidaan unionioikeudellisesti katsoa hyväksyttäväksi?²⁶⁴ EY-oikeudessa rajoja ei ole vedetty tältä osin tarkasti yksinkertaisesti, koska tarkkarajaista tulkintaa ei voida esittää.²⁶⁵

Pelaamisen kieltäminen luonnollisilta henkilöiltä Suomessa

Tässä vaihtoehdossa olisi kysymys kiteytetysti etärahapelaamisen kriminalisoinnista. Asiasta olisi mahdollista säätää ainakin arpajaislaissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa (*Kyl Bill*, 2005) on ollut hankkeilla lainsäädäntö, jolla kaikissa muodoissa tapahtuva Internet-pelaaminen olisi Yhdysvaltain kansalaisille laitonta²⁶⁶.

Yksityishenkilöiden pelaamiskielto voisi kuitenkin helposti jäädä tyhjäksi kirjaimiksi lainsäädännössä. Valvonta aiheuttaisi näet tällaisessa tapauksessa ylivoimaisia ongelmia²⁶⁷. Ensinnäkin valvottavat tahot ovat sirpaloituneet erittäin laajaan joukkoon kotitalouksia. Toiseksi valvonnan kohdentaminen koteihin olisi kyseenalaista tai ainakin hallinnollisesti erittäin vaivalloista. Edellä mainittu antaa jo vahvat viitteet siitä, että käytännöllisistä syistä ohjaus on suositeltavaa kohdentaa mahdollisimman suppeaan henkilö- tai yritysjoukkoon.

Toisaalta esimerkiksi Norjassa lapsipornon systemaattinen katselu on säädetty rangaistavaksi. Myös Ruotsissa on tällaista sääntelyvaihtoehtoa pohdittu.²⁶⁸ Tässä valossa olisi siis ajateltavissa, että myös etärahapelaaminen säädettäisiin rangaistavaksi. Olennaisessa asemassa tässä suhteessa on kuitenkin se, kuinka paljon on yhtäältä systemaattisesti lapsipornoa katselevia ja toisaalta etärahapelaamista harrastavia henkilöitä.

261 Lisäksi viitattiin mahdollisuuteen välillisesti lisätä valtion tuloja, joita voidaan käyttää osittain myös lakisääteisten menojen kattamiseen.

262 Ks. erityisesti Gambelli-tuomion kohta 69. Ks. myös KKO:2005:27.

263 Yllä mainitussa suhteessa tärkeässä asemassa sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen.

264 Esimerkiksi Ruotsissa on tältä osin käyty kitkeränsävyyistä keskustelua tänä vuona.

265 Mainittakoon, että Iso-Britanniassa uudistuksen alla olevassa pelilainsäädännössä uhkapelien mainostus aiotaan sallia kuitenkin siten, että mainostusoikeus koskisi ainoastaan EU:n alueella tai Gibraltarilla sijaitsevia yrityksiä.

266 Ks. esimerkiksi RSeconsulting (2006), 23.

267 Ks. myös SOU 2006:11, 287.

268 Ks. tarkemmin HE 99/2006 vp.

Etärahapelaamisen kieltäminen rangaistuksen uhalla voisi aiheuttaa ongelmia myös myöhemmänä esitettävien sääntelyvaihtoehtojen, erityisesti pelipanosten palautuksen kannalta.

*Tässä selvityksessä suhtaudutaan varauksellisesti siihen, että etärahapelaaminen kiellettäisiin suoraan luonnollisilta henkilöiltä Suomessa ja että se käytännössä samalla kriminalisoitaisiin.*²⁶⁹

Vero-ohjaus

Uhkapeliverot (*taxes on gambling*) on yksi periaatteellinen keino edetä etärahapeliin sääntelyssä. Kysymys olisi luonteeltaan samanlaisesta vero-ohjauksesta kuin mikä on tullut tutuksi ympäristöverojen ja terveysverojen kohdalla²⁷⁰. Uhkapeliveroja on sovellettu useissa maissa pitkäaikojen²⁷¹ ja tässä valossa vero-ohjaus voisi vaikuttaa otolliselta sääntelyvaihtoehdolta etärahapeliin rajoittamisessa. Toisaalta on pantava merkille, että aikaisemmin uhkapeliveroja kannettiin esimerkiksi pelikasinoilla tapahtuvan uhkapelin yhteydessä. Tämän hetkinen Internet-maailma vaikeuttaa olennaisesti – ellei tee jopa mahdottomaksi – uhkapeliverojen kantamista.

Vero-ohjauksen vaihtoehdot etärahapeliin yhteydessä jakautuvat karkeasti kahteen osaan. Ensinnäkin voidaan puhua etärahapeliverosta, joka on alle 100 prosenttia (jolloin osa voitoista jää etärahapelaajalle), ja toiseksi etärahapeliverosta, joka on 100 prosenttia (eli kaikki voitot tulee maksaa veroina julkisvallalle).

Aloitetaan aluksi pohtimalla alle 100 prosentin voittoveron säätämistä etärahapelivoitoille. Tässä tapauksessa sääntelyn kohdentumista voi kritisoida heti alkuunsa, koska satunnaispelaajien osalta etärahapelaamisen kysynnän hintajousto on mitä luultavimmin suurempi kuin ongelmapelaajilla. Tämä taas on omiaan johtamaan siihen, että etärahapelimarkkinoilta häviävät pois ne henkilöt, joille ei aiheudu varsinaisia ongelmia etärahapelaamisesta, mutta sinne jäävät ne, joilla näitä ongelmia on. Tämä on juuri päinvastoin kuin tarkoituksenmukaisimmassa sääntelyvaihtoehdossa tulisi tapahtua.

Tässä yhteydessä on syytä viitata myös *arpajaisveroon*.²⁷² Arpajaisveroa suoritetaan valtiolle Suomessa toimeenpannuista arpajaisista²⁷³. Verovelvollinen on arpajaisten toimeenpanija²⁷⁴. Ongelmana on kuitenkin se, miten arpajaisvero on perittävässä rajat ylittävissä etärahapeleissä etärahapeliyrityksiltä.²⁷⁵ Arpajaisveron tuotot ovat vuositasolla nousseet yli 100 miljoonan euron.

Verosääntely olisi valvonnallisesti myös erittäin hankala toteuttaa, koska pelaajia, joiden voitot tulisi ilmoittaa, olisi hyvinkin monilukuinen joukko. Samalla sääntely kietoutuisi rikoslain veropetosta koskevaan sääntelyyn, jos veroviranomaisille ei tehtäisi ilmoituksia ansaituista pelivoitoista. Kaiken kaikkiaan menettely olisi hallinnollisesti hyvin raskas. Voisi myös kysyä, kuinka legitimiä on sellainen sääntely, jossa pelitarjonta Suomeen on kielletty, mutta pelaaminen sellaisenaan on sallittu, kunhan pelivoitoista maksetaan asianmukainen vero.²⁷⁶ Lisäksi ohjaavien verojen kohdalla on varoitettu siitä ongelmasta, että veron taso mitoitetaan verotulojen maksimoimiseksi, ei suinkaan pelaamisen rajoittamista koskevista tavoitteista käsin²⁷⁷. Tämä voi heijastua puolestaan ongelmina EY-oikeudellisella tasolla: rahapeliin sääntelyhän ei ole sallittua pelkästään fiskaalisten intressien vuoksi, vaan sääntelyllä on tähdättävä nimenomaan ja tosiasiallisesti pelaamisen ja

269 Ks. myös Norske pengespel i ei digital framtid (2001), 150 ja SOU 2006:11, 287.

270 Ks. yleensä ohjaavasta verotuksesta Määttä (2007), luku 6.

271 Ks. esimerkiksi OECD (1988).

272 Ks. tarkemmin arpajaisverolaki (552/1992) ja esimerkiksi HE 15/1992 vp.

273 Arpajaisverolain 1.1 §. Saman lain 1.2 §:ssä täsmennetään arpajaisverolain alueellista soveltamisalaa.

274 Arpajaisverolain 3 §.

275 Ks. myös Norske pengespel i ei digital framtid (2001), 152.

276 Pelivoitot synnyttäisivät tietenkin myös vero-oikeudellisia ongelmia. Esimerkiksi, olisiko pelaajalla oikeus vähentää edellisvuoden tappionsa tämän vuoden voitoista hänen ilmoittaessaan pelivoitoista verottajalle?

277 Tässä yhteydessä on puhuttu julkisvallan verotuloaddiktiosta (*revenue addiction*). Ks. lähemmin Määttä (1997), 360–361 ja siinä viitattu kirjallisuus.

peliongelmiä vähentämiseen. Tällöin törmätään siis samanlaisiin ongelmiin kuin kansallisen ”pelimonopolinkin” yhteydessä. Tosin EY-oikeudellisesti mielenkiintoinen näkökanta ilmenee myös Läärä-tuomion kohdasta 41: luvan saaneiden yksityisten elinkeinonharjoittajien verottamista on pidetty huonompana vaihtoehtona rikosten ja voitontavoittelun torjunnassa kuin yksinoikeudella toimivaa julkisoikeudellista yhdistystä.

Toisaalta osittaisverovaihtoehto voidaan nähdä tavoiteristiriidan sijasta myös keinona niin sanotun *kaksoishyödyn* tuottamiseen: yhtäältä verolla voidaan rajoittaa haitallista toimintaa ja toisaalta sillä voidaan kerryttää verotuloja, mikä mahdollistaa käyttäytymistä vääristävien verojen, kuten tuloveron, alentamisen. Lisäksi vero olisi todennäköisesti tulonjakovaikutuksiltaan regressiivinen, toisin sanoen matalatuloiset maksaisivat veroa suhteellisesti enemmän kuin suurituloiset henkilöt²⁷⁸.

Joka tapauksessa on aiheellista panna merkille, että eräissä maissa verovaihtoehto on otettu vakavasti harkintaan. Esimerkiksi Iso-Britanniassa on esitetty 15 prosentin veron säätämistä peliyhtiöille. Tässä on samalla kuitenkin otettava huomioon, että Iossa-Britanniassa sijaitsee koko joukko tällaisia peliyhtiöitä (toisin kuin Suomessa).²⁷⁹ Toisaalta voidaan kysyä, vauhditetaanko tällaisella verolla peliyhtiöiden toimintojen siirtymistä ulkomaille. Tässä kuvastuu samalla se, että peliyhteisöt voisivat siirtyä varsin vaivattomasti maasta toiseen eli niiden kohdalla alttius kansainväliselle verokilpailulle on suurehko. Toisin sanoen pienetkin veroerot voivat johtaa siihen, että peliyritykset siirtyvät maasta toiseen.²⁸⁰

Toisaalta kysymys voidaan kääntää tässä yhteydessä *verodogmaattiseksi*: tulisiko rajat ylittävän etärahapelaamisen voitoista maksaa tuloveroa? Kysymys on tältä osin varsin monipolvinen. Ensinnäkin kysymys on siitä, että jos tuloveroa on maksettava, onko kysymys pääoma- vai ansiotulosta. Toiseksi joudutaan pohtimaan sitä, onko eroa sillä, saadaanko voitot EY:n alueelta (tai ETA-alueelta) vai näiden ulkopuolelta. Kolmanneksi on aiheellista ottaa huomioon tappiontasaus: jos henkilöllä on yhtenä vuotena mittavat tappiot etärahapelaamisesta, mutta seuraavana vuonna suuret voitot, miten tappiontasaukseen on suhtauduttava ja miten se on kontrolloidulla tavalla toteutettavissa. Mainittakoon, että Ruotsissa on vastikään jouduttu tekemisiin mainitunlaisten ongelmien kanssa.²⁸¹

Verokohtelua silmällä pitäen keskeinen ratkaisu on asiassa C-42/02 annettu *Lindman-tuomio*: ”EY 49 artiklan kanssa on ristiriidassa jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan muissa jäsenvaltioissa toimeenpannuista arpajaisista saatuja voittoja pidetään voittajan tuloverotuksessa veronalaisina tuloina, kun taas kyseisessä jäsenvaltiossa toimeenpannuista arpajaisista saadut voitot eivät ole veronalaisia.” Nykyisin Suomen tuloverolaissa (1535/1992) säädetäänkin, että arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista ja ETA-valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa.

Professori *Nelson Rose* (2001) on esittänyt, että ulkomailta saaduille pelivoitoille säädettäisiin 100 prosentin voittovero etärahapelaamisen rajoittamiseksi. Tällainen sääntelyvaihtoehto vastaisi etärahapeliä täyskieltoa²⁸², jos kiinnijäämisen todennäköisyys olisi 1 eli etärahapeleillä saatujen voittojen ilmoittamatta jättämisestä jäisi aina kiinni. Sen sijaan, jos todennäköisyys jäädä kiinni olisi esimerkiksi ainoastaan 0,1, veron ja muiden seuraamusten odotusarvo olisi ainoastaan 0,1

278 Ks. myös Rahapelifoorumi, Haittaryhmä.

279 Keskusteluissa on muutoinkin tullut esille osittaisverovaihtoehto, kuten valmisteveron kantaminen rahapeleiltä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on tehty yksittäisiä lakiehdotuksia nettipelien verottamiseksi.

280 Ks. kansainvälisestä verokilpailusta esimerkiksi Määttä (2007), luku 7.

281 Ruotsissa veroviranomaiset ovat ryhtyneet tutkimaan pokerivoittoja ja tutkinnan alla on ollut alkukesästä 2007 noin 20–40 pelaajaa. EU:n sisäältä saavutetut voitot on rinnastettu arpajaisvoittoihin ja ne on katsottu verovapaiksi, kun taas muualta saaduista voitoista joutuu maksamaan pääomatuloveron.

282 Tältä osin voidaankin puhua *kieltotyyppisestä verosta*. Vaikka tällainen sääntelyvaihtoehto vaikuttaa varsin ”eksoottiselta”, kieltotyyppisiä veroja on sovellettu aika ajoin niin Suomessa kuin kansainvälisesti eri elämänaueilla.

x (maksamatta jäänyt vero + veropetoksen seuraamukset + veron maksamatta jäämisen liitännäisseuraamukset)²⁸³.

Täsmennetään edellä esitettyä hieman. Koska voi olettaa, että suinkaan kaikki etärahapelaajat eivät ilmoita saamiaan etärahapelivoittoja, päädytään voittojen ilmoittamatta jättämistä arvioimaan rikoslain mukaisena *veropetoksena*. Tämä olisi omiaan johtamaan siihen, että sääntelyvaihtoehto työllistäisi syyttäjä- ja tuomioistuinlaitosta paljon. Paineet siihen, että pienimpien voittojen kysymyksessä ollessa rikosoikeuskoneistoa ei käynnistettäisi, olisivat suuret.

Yhdeksi ongelmaksi nousisivat varmasti näyttöongelmat siitä, missä määrin pelivoittoja on saatu, jos niitä on saatu. Toisin sanoen 100 prosentin verovaihtoehto voisi useassakin tapauksessa kaatua nimenomaan tähän ongelmavyhteen.

Luonnollisesti tämäkin sääntelyvaihtoehto olisi omiaan luomaan erilaisia keinoja verokeinotellulle. Tällöin on usein vielä niin, että parhaimmista taloudellisissa asemassa olevat henkilöt (tai pelaajat) pystyvät näitä parhaiten käyttämään hyväksi, kun taas heikoimmassa asemassa olevat henkilöt eivät niinkään. Sääntelyn tosiasiallista kohdentumista voi siis kritisoida epätasapuoliseksi.

Yleisellä tasolla 100 prosentin verovaihtoehtoa voi kritisoida siitä, että näin ei puututtaisi välittömästi pelin tarjontaan vaan kysyntäpuolelle. Toisaalta, kun sääntely kohdennetaan kysyntäpuolelle, ongelmana on sääntelyn valvonta valvottavien suuren lukumäärän vuoksi. Tässä valossa voi siis väittää, ettei verovaihtoehto tässä muodossa ole hallinnollisesti tehokas.

Nähdäkseni veron kohdentaminen ainoastaan ulkomailta, kuten Maltalta, saatuihin pelivoittoihin, muttei kotimaasta saatuihin voittoihin, olisi ongelmallista esimerkiksi eurooppaoikeudellisesta näkökulmasta. *Verosyrjäntäkiellon* valossa tällaiset järjestelyt eivät nimittäin ole sallittuja. Syrjäntäkielto tulee vastaan – yleisemminkin – niin EY-oikeudessa kuin WTO-oikeudessa.

Kumpikaan käsillä olevista verovaihtoehtoista ei vaikuta sellaiselta, että niitä kannattaisi kehittää edelleen tähdittäessä siihen, että etärahapelaamiseen liittyviin ongelmiin aidosti ja tosiasiallisesti puututtaisiin. Verovaihtoehdot saattaisivat kohdentua ainoastaan satunnaispelaajiin, joilla ei ongelmia, ja ne olisivat hallinnollisesti hyvin raskaita mahdollisine rikosoikeusprosesseineen. Näiden näkökohtien vuoksi jatkossa ei enää palata vero-ohjaukseen keinona säännellä etärahapelaamista.

Oma sääntelyongelmansa on se, miten ongelmapelaajien hoitamisen rahoitus järjestetään. Periaatteessa on mahdollista, että esimerkiksi arpajaisveron tuotoista osa *korvamerkitään* tähän käyttötarkoitukseen. Nähdäkseni tällainen menettely ei ole kuitenkaan perusteltu vaan *bruttoperiaatteen* mukainen järjestely, jossa po. kustannukset katetaan yleisistä verovaroista ilman korvamerkintää. Näin pystytään parhaiten kohdentamaan verotulot siten, että ne käytetään suurimman sosiaalisen rajahyödyn tuottavalla tavalla.²⁸⁴

Pelaamiseen käytettävien tietoliikenneyhteyksien estäminen

Tietoliikenneyhteyksien estotoimien etuna on mainittu muun muassa se, ettei valvontakohteita olisi läheskään siinä määrin kuin jos sääntely kohdistuisi yksittäisiin pelaajiin.²⁸⁵ Etuna on myös se, että vaihtoehdolle olisi Suomessa käytössä jo malli, *laki lapsipornografian levittämisen estotoimista*.²⁸⁶

²⁸³ Veropetoksen seuraamuksina voivat tulla käytännössä kysymykseen sakko- tai vankeusrangaistus. Veron maksamatta jäämisen liitännäisseuraamuksina tulevat kysymykseen esimerkiksi veronkorotukset.

²⁸⁴ Ks. myös SOU 2006:11, 107–109.

²⁸⁵ Ks. erilaisista tavoista toteuttaa tietoliikenneyhteyksien estotoimia esimerkiksi Ministry of Taxation (2001), 9–14, Skatteministeriet (2001), 75 ja Advokatfirman Hammariskiöld & Co (2006).

²⁸⁶ Ks. tarkemmin HE 99/2006 vp.

Keskusteluissa on kuitenkin ilmennyt, että tietoliikenneyhteyksien estotoimien täytäntöönpano edellyttäisi raskasta sääntelyä ja valvontaa. Lisäksi on epäilty, estäisikö sanotunlainen sääntely ei erilaisia lainsäädännön kiertämisyjärjestelyjä²⁸⁷. Toisaalta, jos kiertämisyjärjestelyjä ilmenee, luo se usein tarpeen uudistaa lainsäädäntöä. Ikävä kyllä tässä kilpajuoksussa lainsäätäjät on usein tuomittu olemaan jälkijunassa. Yhtäältä kiertämisyjärjestelyt ovat omiaan aiheuttamaan alivaikuttavuutta, ja toisaalta sääntelyn ylivaikuttavuuteen johtaa luonnollisesti se, jos tietoliikenneyhteyksien estotoimin päädytään sulkemaan kaikin puolin laillisia ja asianmukaisia sivustoja^{288, 289}.

Yleisemmin tietoliikenneyhteyksien rajoittamista on kritisoitu perusoikeuksien ja tietoliikennekehityksen kannalta, ja *Heikkilä, Laine ja Salo* (2002, 1036) ovat pitäneet sitä kaikista arveluttavimpina keinona laittoman rahapelitoiminnan sääntelemiseksi.²⁹⁰

Tarkastellaan joka tapauksessa tietoliikenneyhteyksien rajoittamista tarkemmin niin lainsäädäntötekniiseltä kuin oikeudelliselta kannalta. Näkemykset tämänkään sääntelyvaihtoehdon hyvistä ja huonoista puolista eivät ole näet kaikkien tutkijoiden ja muiden tahojen jakamia. Esimerkiksi sääntelyn kiertämistä silmällä pitäen tärkeässä asemassa on se, kuinka keskittyneet etärahapelimarkkinat ovat. Ruotsissa noin 97–98 prosenttia Internet-pelimarkkinoista on noin kymmenen yrityksen hallussa²⁹¹. Tällaisissa olosuhteissa tietoliikenneyhteyksien estotoimien toteuttaminen on katsottu hallinnollisesti helpohkoksi, ja vielä siten, että toimien vaikuttavuus olisi hyvä.²⁹²

Erittäin tärkeä säännös tässä suhteessa on, kuten edellä on jo mainittukin, vuoden 2007 alussa voimaantullut laki lapsipornografian levittämisen estotoimista (1068/2006),²⁹³ koska se voi tarjota mallin myös etärahapeliin levittämisen estotoimia koskevalle lainsäädännölle. Lapsipornografian levittämisen esto rakentuu *itsesääntelylle*, jossa teleyrityksille ja poliisille annetaan mahdollisuus puuttua tähän ongelmaan. Sääntely havainnollistaa siis hyvin sitä, että vaikka itsesääntely usein nähdään ei-oikeudellisena instrumenttina, se saattaa kaivata tuekseen kuitenkin lainsäädäntöä.²⁹⁴

Lain lähtökohtana on se, että poliisi voi luovuttaa lapsipornografista aineistoa sisältävistä ulkomailta ylläpidettävistä Internet-sivustoista laatimansa luettelon teleyrityksille²⁹⁵. Teleyritykset ovat puolestaan ilmoittaneet olevansa valmiita aloittamaan vapaaehtoiset toimet ulkomailta Internetin välityksellä Suomeen levitettävän lapsipornografian estämiseksi saatuaan Internetin lapsipornosivuja koskevan luettelon poliisilta. Vastaavanlaista vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa järjestelmää on sovellettu Norjassa, Ruotsissa, Tanskassa ja Isonsa-Britanniassa sekä Australiassa, Kanadassa, Uudessa Seelannissa ja Yhdysvaltain eräissä osavaltioissa. Toisaalta Suomessa on tuotu esiin, että ellei toivottuja tuloksia saada aikaan vapaaehtoisin järjestelyin, ollaan valmiita harkitsemaan velvoittavien lainsäädäntötoimien aloittamista.

Periaatteessa vastaavanlainen vapaaehtoisuuteen pohjautuva lainsäädäntö olisi ulotettavissa koskemaan etärahapeliin levittämisen estotoimia. Tässä mielessä muutama kommentti lienee

287 Toisaalta kansainvälisellä yhteistyöllä on katsottu voitavan – ainakin jossain määrin – ehkäistä kiertämisyjärjestelyjä, Ministry of Taxation (2001), 11.

288 Ministry of Taxation (2001), 11.

289 Poliittisella tasolla lapsipornografian levittämisen estämisestä annetun lain soveltamista nettipokeriin ei kaikissa puheenvuoroissa ole pidetty suotavana tai ongelmattona. Esimerkiksi entinen liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovinen on ollut tällä kannalla (Keski-suomalainen helmikuussa 2007). Toisaalta käsillä oleva seikka nostaakin vääjäämättä kysymyksen siitä, kuinka pitkälle tietoliikenneyhteyksien estotoimissa voidaan mennä. Olisiko seuraavassa vaiheessa tartuttava rasistisiin ja poliittisesti muutoin arveluttaviin sivustoihin? Entä pitäisikö epäasianmukaiset markkinointitoimet elinkeinoelämässä saada myös ”mustalle listalle”? Ja niin edelleen.

290 Ks. myös SOU 2006:11, 292–293, jossa suhtaudutaan pidättyväisesti yllä mainitunlaiseen sääntelyyn, sekä Ministry of Taxation (2001), 12–13.

291 Kansainvälisten tutkimusten mukaan näyttää myös siltä, että suurin osa pelaajista pelaa aina tai melkein aina suurimmilla sivustoilla.

292 Advokatfirman Hammariskiöld & Co (2006). Ks. myös Ministry of Taxation (2001), 11. Myös Norjassa on käyty keskustelua talvella 2007 puheena olevasta sääntelyvaihtoehdosta.

293 Ks. tarkemmin HE 99/2006 vp. Ks. myös Ministry of Taxation (2001), 13.

294 Ranskassa on tuomioistuinpäätöksellä kielletty natsiaiheisen materiaalin levittäminen Internetin välityksellä, Ministry of Taxation (2001), 11. Toimenpiteen oletettiin yltävän noin 90 prosentin vaikuttavuuteen.

295 Erillislaki koettiin tarpeelliseksi erityisesti sen vuoksi, että poliisihallinnossa epäiltiin, ettei ilman siihen oikeuttavaa lainsäädäntöä poliisilla olisi oikeutta luovuttaa sanotunlaista luetteloa teleyrityksille.

paikallaan. Ensinnäkin etärahapeliin levittämisen estotoimien sääntelyä koskien olisi myös todennäköisesti parasta säätää erityislaki. Asia erikseen on se, olisiko kysymyksessä

- erillinen ”Laki etärahapeliin levittämisen estotoimista”
- lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain yhteyteen integroitu ”Laki lapsipornografian ja etärahapeliin levittämisen estotoimista”
- tai laki, jossa integroidaan toisiinsa etärahapeliin levittämisen estotoimet ja etärahapeleihin liittyvän maksujenvälityksen estotoimia koskeva lainsäädäntö.

Tässä voi jo todeta sen, että aivan erillinen laki lienee lainsäädäntöteknisesti huono vaihtoehto, koska etärahapeliin levittämisen estotoimia koskevaan lakiin sisältyisi olennaisessa määrin samat säännökset kuin lakiin lapsipornografian levittämisen estotoimista. Tämä argumentti siis puoltaisi keskimmäistä vaihtoehtoa. Toisaalta, jos päädytään siihen, että samanaikaisesti etärahapeliin levittämisen estotoimien kanssa säädetään maksujenvälityksen rajoituksista, nämä ohjaukset voisi olla hyvä integroida samaan lakiin jo sen vuoksi, että molempien keinojen tavoitteet ovat samat. Palaamme tähän teemaan myöhemmin ja erittelemme, minkälainen viimeksi mainittu laki luonnostasolla voisi käytännössä olla.

Puheena olevassa yhteydessä on syytä ottaa huomioon kuitenkin muutamia reunaehtoja. Ensinnäkin, kuten edellä on todettu, lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain taustalla on se, että teleyritykset ovat vapaaehtoisesti sitoutuneet sanotunlaisiin toimiin. Näin ollen perustavaa laatua oleva kysymys on se, olisivatko teleyritykset valmiita myös siihen, että poliisin luovuttaessa niille etärahapelejä koskevan Internet-sivustojen luettelon, ne ryhtyisivät tarvittaviin estotoimiin. Jollei tällainen sääntely onnistuisi vapaaehtoisuuteen perustuen, vaihtoehtoksi jäisivät velvoittavat lainsäädännölliset toimet. Tältä osin problematiikka olisi jo kokonaan toisenlainen kuin itsesääntelyyn perustuvassa järjestelmässä. Joka tapauksessa olisi suositeltavaa, että aluksi pyrittäisiin kartoittamaan mahdollisuudet nimenomaan vapaaehtoisin etärahapeliin levittämisen estotoimiin ja vasta sen jälkeen analysoitaisiin, olisiko velvoittava lainsäädäntö tässä suhteessa tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Tätä näkökantaa voidaan tukea EY-oikeudesta tutulla *suhteellisuusperiaatteella*: sääntelyssä ei pidä mennä sen pidemmälle kuin on välttämätöntä yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. EY-oikeudellisesti tärkeä näkökohta on myös se, että puheena oleva sääntelykeino tosiasiallisesti johtaa pelaamisen ja peliongelmiin vähenemiseen, eikä se siis saa jäädä pelkäksi symboliseksi lainsäädännöksi.

Toiseksi kansainvälisellä foorumilla on kiinnitetty huomiota siihen, että puheena olevan kaltaisen järjestelmän hallinnointi voisi muodostua raskaaksi²⁹⁶. Tämä väittäminen on hyvä suhteuttaa siihen, miten suuriksi lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain aiheuttamat kustannukset on arvioitu. Ensinnäkin on todettu, että euromääräisten arvioiden esittäminen kustannuksista on hyvin vaikeaa. Joka tapauksessa eräät suuret teleyritykset ovat todenneet kertaluonteisten investointien johtavan 100 000–300 000 euron kustannuksiin; toisaalta eräät muut teleyritykset eivät ole maininneet sanotunlaisista kustannuksista mitään. Teleyrityksille koituvien vuotuisten kustannusten on arvioitu vaihtelevan muutamasta tuhannesta eurosta aina 200.000 euroon. Edellä mainitun lisäksi on otettava huomioon viranomaisistahon kustannukset, jotka aiheutuvat erityisesti Internet-sivustojen koskevan luettelon laadinnasta, ylläpidosta ja päivityksestä sekä yhteydenpidosta muun muassa teleyrityksiin ja kansalaisjärjestöihin. Mainitun tehtäväkokonaisuuden on arvioitu vaativan 0,5 henkilötyövuotta, mikä tarkoittaisi noin 25 000 euron vuotuisia kustannuksia.²⁹⁷

Oletettavaa on, että toimeenpantaessa etärahapeliin levittämisen estotoimia, kustannukset eivät nouse niin suuriksi kuin edellä on hahmotettu. Syynä on teleyritysten osalta yksinkertaisesti jo se, että ne ovat toimeenpanneet toimet estääkseen lapsipornografian

²⁹⁶ Ks. erityisesti SOU 2006:11. Ks. myös Ministry of Taxation (2001), 11–12. Viimeksi mainitussa viitataan myös Yhdysvalloissa käytyyn keskusteluun.

²⁹⁷ Ks. tarkemmin HE 99/2006 vp.

levittämisen Internetin kautta. Näin ollen tämä järjestelmä voi olla jossain määrin hyödynnettävissä uuttakin sääntelyä toimeenpantaessa.

Kolmanneksi on otettava huomioon lainsäädännön täytäntöönpano. Laki lapsipornografian levittämisen estotoimista on tullut voimaan vasta vuoden 2007 alussa, joten sen perusteella ei ole tehtävissä johtopäätöksiä lainsäädännön vaikuttavuudesta ja muista ominaisuuksista. Toisaalta lainesitöissä on korostettu sitä, että liikenne- ja viestintäministeriö heti lain voimaantulosta lähtien valvoo lain tavoitteiden toteutumista suunnitelmallisesti ja järjestelmällisesti.²⁹⁸ Tätä taustaa vasten on suositeltavaa, että mahdollisiin lainsäädäntötoimiin etärahapeliin levittämisen estotoimista ryhdytään vasta, kun edellä mainitun lain osalta on nähty, kuinka toimivaksi se on käytännössä osoittautunut.

Lisäksi muutama lainsäädäntötekniikan näkökohta ansaitsee tulla mainituksi. Etärahapeliin levittämisen estotoimia koskeva lainsäädäntö ei olisi teknologianeutraalia, koska se kattaisi ainoastaan Internetin kautta tapahtuvan etärahapeliin tarjonnan, jos lainsäädäntö kytketään lakiin lapsipornografian levittämisen estotoimista. Korjaavana toimenä voi tulla kysymykseen esimerkiksi se, että muunlaisilla ohjaukeinoilla puututaan muilla etäviestimillä tapahtuvaan etärahapeliin välittämiseen. Toisaalta lainsäädäntö olisi kattavaa etärahapelejä silmällä pitäen, toisin sanoen lain soveltamisalaan kuuluisivat kaikki etärahapelit, joita Internetin välityksellä tarjotaan. Tärkeässä asemassa on se, että etärahapeliin levittämisen estotoimien tekninen toteutus jätetään teleyritysten harkintaan. Tällä tavoin turvataan sääntelyn operationaalinen joustavuus, ja samalla se, että teleyritykset voivat toteuttaa toimet niille huokeimmalla tavalla.

Minkälaisia oikeudellisia ongelmia aiheutuu siitä, ettei etärahapeliin levittämisen estotoiminta ole teknologia- eli välineutraalia? Tämä kysymys on kummunnut siitä, että arpajaislain säätämisen ja muutosten yhteydessä on korostettu *välineutraliteettia*²⁹⁹. Nähdäkseni tätä vaatimusta ei tule kuitenkaan tulkita absoluuttiseksi säännöksi. Ensinnäkin etärahapelit ja niihin liittyvät ongelmat voivat keskittyä tiettyihin etäviestimiin, kuten Internetiin. Toiseksi muiden etäviestinten kuin Internetin välityksellä tapahtuvan etärahapeliin levittämisen sääntely voi osoittautua hallinnollisesti työlääksi ja joskus myös oikeudellisesti arveluttavaksi. Niinpä katson, että varsinkin mainitunlaisissa olosuhteissa *etäviestinkohtainen sääntely – eikä siis kaiken kattava välineutraali sääntely – voi puoltaa paikkaansa*.

Ajattelavissa on siis myös vaihtoehto, että etärahapeliin levittäminen estettäisiin kaikkien etäviestinten – eikä siis pelkästään Internetin – osalta. Tällainen järjestelmä voisi kuitenkin muodostua hallinnollisesti työlääksi ja arveluttavaksi myös perusoikeusnäkökulmasta³⁰⁰. Toisaalta voi olettaa, että Internetin välityksellä tapahtuva pelaaminen on kuitenkin yleisin muoto etärahapelaamista, ja nyt esitettävän kaltainen sääntely on jo omiaan lisäämään etärahapelaamisen transaktiokustannuksia ja näin ollen nostamaan pelaamiskynnystä.

Oikeudellisesta näkökulmasta tärkeä havainto on se, ettei operaattorin tarvitse edesauttaa laitoman materiaalin levittämistä omien järjestelmiensä kautta. Tämän on katsottu olevan olennainen osa elinkeino- ja sopimusvapautta. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta (PeVM 14/2000 vp) onkin korostanut, että operaattorilla on oikeus keskeyttää sisällöltään selvästi lainvastaisten viestien pitäminen yleisön saatavilla.³⁰¹ Toisaalta jossain määrin tulkinnanvaraisuutta aiheuttaa se, että Suomessa etärahapelaaminen on sallittu, mutta etärahapeliin tarjonta on periaatteessa kielletty.

Vapaaehtoisuuteen perustuva etärahapeliin levittämisen estotoimien sääntely on harkinnan-arvoinen vaihtoehto tähdittäessä etärahapeliin tarjonnan ja etärahapelaamisen rajoittamiseen.

298 HE 99/2006 vp. ja LiVM 20/2006 vp – HE 99/2006 vp.

299 Ks. esimerkiksi HaVM 10/2001 vp – HE 197/1999 vp sekä HaVM 25/2001 vp. – HE 211/2001 vp.

300 Perusoikeusnäkökulmalla viitataan esimerkiksi siihen, että lainsäädännöllä pyritäisiin estämään puhelimitse tapahtuva etärahapelaaminen.

301 Tähän seikkaan viitataan hallituksen esityksessä HE 99/2006 vp. laiksi lapsipornografian levittämisen estotoimista.

Toisaalta myöhemmin esitettävällä tavalla tämä lainsäädäntö voisi olla kytkettävissä elimellisesti etärahapeleihin liittyvään maksujenvälityksen estotoimiin ja sitä koskevaan sääntelyyn. Tässä ei esitetäkään lakiluonnosta etärahapelien levittämisen estotoimista, vaan se sisältyy jäljempänä esitettävään yhdistelmävaihtoehtoon.

Maksujenvälityksen estotoimet

Maksujenvälityksen³⁰² estämistäjärjestelyt ovat herättäneet kiinnostusta useissa maissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa tällainen järjestelmä pantiin täytäntöön vuosina 2000–2003³⁰³. Maksujenvälityksen rajoittaminen onkin johtanut siellä selväköihin vaikutuksiin etärahapelimarkkinoilla³⁰⁴. Toisaalta maksujenvälityksen rajoittaminen on osaltaan johtanut erilaisiin kiellon kiertämistäjärjestelyihin³⁰⁵. Lisäksi on syytä mainita, että monissa muissa maissa sääntelyn tiimoilta on käyty aktiivista keskustelua, ja kuten usein muidenkin sääntelyvaihtoehtojen yhteydessä, mielipiteet ovat jakaantuneet kahtaalle.³⁰⁶

Esimerkiksi Ruotsissa arpajaistoimikunta (*lotteriutredningen*) on suhtautunut torjuvasti maksujenvälityksen estotoimiin kolmesta syystä. Ensinnäkin sääntelyä on pidetty helposti kiertettävissä olevana. Toiseksi sääntely edellyttäisi työryhmän mukaan kansainvälistä yhteistyötä, mutta tällä rintamalla ei ole kuitenkaan tapahtunut merkittäviä avauksia. Lisäksi EY-oikeudelliset reunaehdot – erityisesti suhteellisuusperiaate – rajoittavat mahdollisuuksia kansalliseen sääntelyyn.³⁰⁷ Asia ei ole kuitenkaan aivan näin mutkaton, kun sitä tarkastellaan eritellymmin. Esimerkiksi Tankassa maksujenvälityksen estotoimet on katsottu teknisesti mahdollisiksi toteuttaa ja vielä siten, että näin pystytään tosiasiallisesti rajoittamaan etärahapelaamista. Toisaalta siellä ei ole toteutettu asianomaisia estotoimia.³⁰⁸

Maksujenvälityksen estämistäjärjestelyt voidaan jakaa *vapaaehtoisiin* ja *lakisäteisiin* järjestelyihin. Vapaaehtoisen maksujenvälityksen estämisen osalta kysymys on käytännössä samasta asiasta kuin itsesääntely. Kun kysymyksessä on vapaaehtoisuuteen pohjautuva maksujenvälityksen esto, voidaan periaatteessa hyödyntää varsin pitkälle niitä ajatuskalkuja, joita edellä on hahmotettu etärahapelien levittämisen estotoimintaa koskevan lainsäädännön osalta. Tarkastellaan asiaa seuraavassa yksityiskohtaisemmin.

Laki rakentuisi *luottolaitosten* itsesääntelyn varaan³⁰⁹. Luottolaitokset määritellään luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 8 §:ssä:

Luottolaitos on yritys, jolla on tämän lain mukainen toimilupa luottolaitostoimintaan. Luottolaitos voi olla talletuspankki, luottoyhteisö tai maksuliikkeyhteisö.

Ulkomaisella luottolaitoksella tarkoitetaan tässä laissa ulkomaista yritystä, joka harjoittaa pääasiassa luottolaitostoimintaa ja jota valvotaan vastaavalla tavalla kuin luottolaitosta tämän lain nojalla.

Perustavaa laatua oleva kysymys tässä yhteydessä on se, ryhtyvätkö luottolaitokset vapaaehtoisesti etärahapeleihin liittyvän maksujenvälityksen estotoimiin. Ellei tämä onnistuisi, maksujenvälityksen estotoimien osalta vaihtoehdoksi jäisi se, että asiasta säädettäisiin velvoittavin säännöksin.

302 *Maksujenvälitystä* ei määritellä tässä erikseen, koska käsitteen sisältö lienee vakiintunut luottolaitostoimintaa koskevan lain soveltamisen yhteydessä.

303 Toisaalta myös rahansiirtojen kieltämistä koskevasta lainsäädännöstä Yhdysvalloissa on todettu, että se vaikeuttaisi hieinan satunnaisten pelaajien pelaamista, mutta aktiivisemmat pelaajat löytäisivät helposti kiertojärjestelyjä sääntelylle. Edellä mainittuun on toisaalta syytä lisätä, että vasta käytännön kokemukset kertovat sen, kuinka vaikuttavaa sääntely lopulta on, ja miten se vaikuttaa eri pelaajaryhmissä.

304 Ks. esimerkiksi Advokatfirman Hammarškiöld & Co (2006).

305 Ks. yleisemmin maksujenvälityksen kiertämistäjärjestelyistä Ministry of Taxation (2001), 19.

306 Ks. esimerkiksi Ministry of Taxation (2001), 14.

307 SOU 2006:11, 294–295.

308 Ks. tarkemmin Skatteministeriet (2001), 83. Ks. myös Advokatfirman Hammarškiöld & Co (2006).

309 Ks. myös Ministry of Taxation (2001), 16.

Tässäkin yhteydessä on parasta kartoittaa ensiksi mahdollisuudet vapaaehtoisuuteen perustuvaan sääntelyyn ja vasta sen jälkeen ottaa käyttöön velvoittavaa lainsäädäntöä (jos se ylipäänsä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi).³¹⁰

Tässäkin yhteydessä yhtenä sääntelyn haasteena on saada se kattavaksi. Esimerkiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 3.1 §:n 13 kohdassa säädetään siitä, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat liike- tai ammattitoimintana muuta maksuliikettä kuin luottolaitostoinnasta annetussa laissa tarkoitettua yleistä maksujenvälitystä harjoittavat tahot. Maksuliikkeen harjoittamisesta on kysymys esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö välittää toisten henkilöiden maksuja ulkomaille mahdollisesti epävirallisia maksujenvälitysjärjestelmiä hyväksikäyttäen³¹¹. Tähdättäessä kattavaan sääntelyyn myös tällaiset liikkeen- ja ammatinharjoittajat olisi saatava sääntelyn soveltamisalaan kuuluviksi.

Avainasemassa maksujenvälityksen estotoimien onnistumiseksi on se, että *etärahapeliien tarjoajat* pystytään kartoittamaan kattavasti. Tätä tehtävää helpottaa luonnollisesti se, mitä keskittyneempää etärahapeliien tarjonta on. Tässä suhteessa olisi paikallaan luoda vastaavanlainen menettely, kuin mitä edellä on hahmotettu etärahapelisivustojen kartoittamisen osalta: poliisi laatisi ja ylläpitäisi luettelo etärahapeliien tarjoajista, ja tämä luettelo olisi luovutettavissa luottolaitoksille.

Edellä mainittuun liittyen ongelmaksi muodostuu se, onko luettelo etärahapeliien tarjoajista henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettu *henkilörekisteri*. Lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain säätämisen yhteydessä asiaa jouduttiin myös pohtimaan, mutta päädyttiin selkeästi siihen, ettei kysymys ollut henkilörekisteristä. Luetteloon ei näet ollut ja ole tarkoitus merkitä henkilötietoja vaan ainoastaan tiedot lapsipornografiasivustoista.³¹² Tässä yhteydessä tilanne on jossain määrin toinen, koska merkintöjä ei tehtäisi etärahapelisivustoista vaan etärahapelin tarjoajista. Henkilötietolaki ei kuitenkaan mutkista tässäkin tapauksessa asioita, koska *henkilötiedolla* tarkoitetaan ”kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi”³¹³. Koska etärahapeliien tarjoajat lienevät oikeushenkilöitä, henkilötietolaki ei siis aiheuta ongelmia.

Maksuliikenteen rajoittamisessa tärkeässä asemassa on *identifiointiongelma*: miten korttimaksujen yhteydessä pystytään identifioimaan, minkälaista suoritusta maksu koskee?³¹⁴ Ainakin VISA ja MasterCard ovat luoneet liiketoimikoodit, joilla tämä voi onnistua. Tämä puolestaan mahdollistaa sen, että luottolaitokset eivät tee suorituksia, joissa on kysymys etärahapeliin liittyvistä maksusuorituksista.³¹⁵

Maksujenvälityksen estotoimet olisivat toteutettavissa teknologianeutraalisti siinä mielessä, että ne kattaisivat kaikkia etäviestimiä hyödyntäen tapahtuvat etärahapelit. KSL 6 luvun 4 §:n mukaan ”*etäviestimellä* tarkoitetaan puhelinta, postia, televisiota, tietoverkkoa tai muuta välinettä, jota voidaan käyttää sopimuksen tekemiseen ilman, että osapuolet ovat yhtä aikaa läsnä.” Samoin sääntely olisi neutraali etärahapelejä silmällä pitäen eli se periaatteessa kattaisi kaikki rahapeli muodot. Toki molemmissa tapauksissa sääntelyn vaikuttavuus riippuu siitä, miten hyvin etärahapelin tarjoajat pystytään käytännössä kartoittamaan.

Edellä mainittuun viitaten yhtenä mahdollisuutena olisi luetella etäviestimet tyhjentävästi laissa, mutta tämä ei ole tarkoituksenmukaista, koska tällaiset luettelot ovat teknologisen kehityksen myötä omiaan vanhentumaan nopeasti. Toisin sanoen etäviestimet on määriteltävä joustavasti, jotta lainsäädäntö sopeutuu automaattisesti ulkoisissa olosuhteissa,

310 Yhdysvalloissa maksujenvälitys on kriminalisoitu. Toisaalta tämä on johtanut osaltaan kriittiseen keskusteluun siitä, loukkaako sääntely WTO-oikeutta.

311 HE 173/2002 vp.

312 HE 99/2006 vp.

313 Henkilötietolain 3 §:n 1 kohta.

314 Esimerkiksi Ruotsissa pääosa suorituksista on korttimaksuja, Advokatfirman Hammarškiöld & Co (2006).

315 Advokatfirman Hammarškiöld & Co (2006).

tässä tapauksessa teknologisessa kehityksessä, tapahtuviin muutoksiin³¹⁶. Tämä vastaa myös KSL 6 luvun 4 §:n säännöstä eikä sitä liene kyseenalaistettu esimerkiksi perustuslain 80.1 §:n nojalla.

Maksujenvälityksen estotoimien käytännön toteutus olisi aiheellista jättää luottolaitosten harkintaan, koska tällä tavoin ne voisivat valita keinot, jotka niiden kannalta ovat huokeimmat. Tämä voi osaltaan myös parantaa kannustinta itsesääntelyyn luottolaitosten keskuudessa.

Lakisääteiset maksujenvälitysrajoitukset voivat rakentua *ilmoitusmenettelyn* tai *lupamenettelyn* varaan. Lupaperusteisessa järjestelmässä maksujen välitys jätetään viranomaisten harkinnan varaan. Tällaista menettelyä on kritisoinut *Bardessa –tapauksen* valossa.³¹⁷ EY-tuomioistuin on kritisoinut lupamenettelyä, koska luvan edellyttäminen pääoman siirroilta asettaa pääomien liikkuvuuden hallinnollisen harkintavallan alaiseksi ja saattaa johtaa siihen, että tämä oikeus muodostuu näennäiseksi. Sen sijaan ilmoitusmenettelyyn on suhtauduttu myönteisemmin, koska se antaa yhtäältä kansalliselle viranomaiselle mahdollisuuden valvoa lainsäädännön noudattamista, muttei toisaalta estä pääoman liikkuvuutta.³¹⁸

Toisaalta on syytä muistuttaa, että luvat voivat olla luonteeltaan perin erilaisia. Yhtäältä voi olla kysymys luvista, jotka jättävät viranomaisille huomattavasti harkintavaltaa; toisaalta lupa voi olla luonteeltaan sellainen, että sen saa, kunhan laissa yksilöidyt vaatimukset täyttyvät. Nähdäkseni oikeudellisesti ongelmallisimmiksi muodostuvat nimenomaan ensin mainitun tyyppiset luvat. Tätä silmällä pitäen voidaan viitata myös EY-tuomioistuimen kantaan siitä, että rajoitusten unionioikeuden mukaisuutta on arvioitava niiden konkreettisen soveltamisen valossa³¹⁹.

Bardessa-tapaus ei ole kuitenkaan ainut EU-oikeudellinen reunaehto tässä yhteydessä. *Bachmann-tapauksen* perusteella näet pääomaliikkeille säädettävät rajoitukset ovat sallittuja, jos ne aiheutuvat välillisesti muita perusvapauksia koskevista rajoituksista. Tällöin on korostettu, että kyseisten rajoitusten on oltava oikeutettuja yleiseen järjestykseen perustuvista syistä.³²⁰ Lisäksi on syytä palauttaa mieleen Gebhardt-testin yksi elementti: rajoitusten on oltava sellaisia, että niillä varmistetaan sääntelylle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen.

Toinen tärkeä näkökohta EY-oikeudellisesti saattaa olla se, onko menettely vapaaehtoinen vai lakisääteinen. Ruotsissa näet arpajaistoimikunta lähti siitä, ettei pankkien ja muiden toiminnanharjoittajien kieltäminen maksujen välityksestä olisi sopuosinnussa EY-oikeuden kanssa. Tässä viitattiin erityisesti *Gambelli-tuomioon*.³²¹ Toisin sanoen sääntelyssä katsottiin mentävän liian pitkälle siihen suhteutettuna, mitkä lainsäädännöllä suojeltavat intressit ovat. Toisaalta Ruotsissa on esitetty toiseenkin suuntaan kallistuvia mielipiteitä eli kriminalisoidun maksujenvälityskiellon on katsottu olevan sopuosinnussa EY-oikeuden kanssa³²².

Edellä esitettyä voinee lukea myös siten, että vapaaehtoisuuteen perustuvat keinot olisivat EY-oikeudellisesti helpommin sallittavissa kuin lakisääteiset, rangaistuksen uhalla ryyditetyt sääntelykeinot³²³. Tässäkin yhteydessä lienee tosin annettava painoarvoa sille, ovatko maksujenvälittäjät olleet halukkaita ryhtymään estotoimiin. Jos maksujenvälittäjät kieltäytyvät vapaaehtoisista estotoimista, ei nähdäkseni suhteellisuusperiaatetta tulisi tulkita enää niin ankarasti, että lakisääteinen maksujenvälityskielto ei voisi tulla kysymykseen. Joka tapauksessa suhteellisuusperiaatteesta

316 Sääntelyteoriassa puhutaan tältä osin ulkoisesta joustavuudesta. Se on tärkeä sääntelystandardi jo sen vuoksi, että sääntelyn muuttaminen on aikaa vievä ja epävarma prosessi.

317 Yhdistetyt asiat C-358/93 ja C-416/93 Rikosoikeudenkäynnit Aldo Bardessaa ym. vastaan. Tähän tapaukseen viittaavat Heikkilä – Laine – Salo (2002), 1036.

318 Voidaan myös väittää, että ilmoitusmenettely noudattaa paremmin *suhteellisuusperiaatteen* henkeä kuin lupamenettely, jos kummallakin menettelyllä voidaan kuitenkin saavuttaa sääntelylle asetetut tavoitteet.

319 Gambelli-tuomion kohta 75.

320 Asia C-204/90, Bachmann, Kok. 1992, ECR I-249, 34 kohta.

321 SOU 2006:11, 295.

322 Ks. erityisesti Advokatfirman Hammarškiöld & Co (2006).

323 Tältä osin voidaan viitata myös Gambelli-päätökseen (kohta 73).

johtuen uudistus olisi suositeltavaa aloittaa sillä, että pyrittäisiin vapaaehtoiisiin järjestelyihin, ja ellei tämä onnistu, harkittavaksi voidaan ottaa lakisääteiset maksujenvälityksen estotoimet^{324, 325}.

Perusoikeusnäkökulmasta maksujenvälityksen rajoittaminen ei liene yhtä lailla ongelmallinen kuin EY-oikeudellisesta näkökulmasta. Suomessahan perustuslakivaliokunta on tuonut esiin sen, että elinkeinovapaudesta huolimatta arpajaisten luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi.³²⁶ Nähdäkseni samat perustelut soveltuvat erittäin hyvin myös siihen, että etärahapelaamista rajoitettaisiin maksujenvälityksen estotoimin. Samalla on kyseenalaista, pitääkö elinkeinovapaudella ylipäänsäkään suojata sellaista toimintaa, joka Suomeen suuntautuessaan on periaatteessa laitonta.

Lupa- ja ilmoitusmenettelyn välistä rajanvetoa on jouduttu pohtimaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 23/2000 vp.) erityisesti arvauskilpailuja silmällä pitäen. Tällöin on todettu, että *arvauskilpailujen* valvonta voi perustua lupajärjestelmää kevyempään ilmoitusmenettelyyn. Tältä osin kannanotto lienee perustunut siihen, että uhkapelinluonteisiin rahapeleihin liittyvät sosiaaliset ja muut haitat ovat toista kertaluokkaa kuin arvauskilpailuihin liittyvät haitat ja väärinkäytökset.

Kansallisen maksujenvälityksen sääntelyn vaikuttavuus *varsinkin pidemmällä aikavälillä on asetettu kyseenalaiseksi*.³²⁷ Ensinnäkin on tuotu esille, että etärahapelaajalla on mahdollisuus avata verkkopankkitili peliyrityksen sijoittautumisvaltiossa ja pelata sitä kautta. Toiseksi etärahapelaaja voi maksaa suorituksensa sähköisellä rahalla peliyritykselle ilman, että maksujenvälityspalvelujen tarjoajaa tarvitaan lainkaan operaatioissa. Viimeksi mainittu näkökohta onkin tässä suhteessa ollut kiintoisa: Yhdysvalloissa nimittäin on maksujenvälityskiellon täytäntöönpanon jälkeen siirrytty 80 prosenttisesti sähköisen rahan käyttöön etärahapelivoittojen ja –tappioiden maksamisessa³²⁸.

Advokatfirman Hammarskiöld & Co (2006) on asettanut kuitenkin kyseenalaiseksi sen, että maksujenvälityskielto johtaisi laajoihin kiertämisyjärjestelyihin, koska se vaatisi mittavia resursseja. Tässä valossa mainitussa selvityksessä on kritisoitu arpajaistoimikunnan (SOU 2006:11) näkemystä sääntelyn kiertämisen helppoudesta. Toisaalta olisi hyvä tietää, kuinka paljon resursseja sääntelyn kiertämistoimet tosiasiaa edellyttävät, koska tällä on suorat heijastusvaikutuksensa sääntelyn vaikuttavuuteen. Tosin maksuliikenteen vaikeuttaminen – transaktiokustannusten nousun myötä - voi jo sellaisenaan auttaa varsin paljon sääntelyn tavoitteiden saavuttamisessa, vaikkei sillä pystyttäisikään estämään kokonaan maksuliikenneyhteyksien käyttöä ja vaikka sääntely johtaisikin jossain määrin opportunistiseen käyttäytymiseen. Kysymys on tässä siitä, että etärahapeliyritysten voittomarginaalit ovat olleet tietyin osin pienet, joten luottotappioiden kasvaminen voi johtaa yritysten poistumiseen Suomen markkinoilta.

Sopimusvapauden periaate on yksi kantava sopimus oikeuden periaatteista. Sen mukaan henkilöllä on esimerkiksi oikeus solmia sopimus kenen kanssa niin haluaa tai vastaavasti olla kokonaan solmimattakin sopimus. Eräissä erityistilanteissa on kuitenkin säädetty *sopimuspakosta*³²⁹. Sen mukaan henkilöllä on velvollisuus solmia sopimus jokaisen siihen halukkaan ja perustellut ehdot täyttävän vastapuolen kanssa, ellei siihen ole perusteltuja yksilöllisiä vastasyitä, kuten jatkuvia olennaisia maksujen laiminlyöntejä.

324 Viimeksi mainitusakin tilanteessa olisi paikallaan arvioida, onko olemassa joitakin muita sääntelykeinoja, joilla etärahapelaamista voitaisiin kontrolloida ja jotka eivät olisi yhtä ”raskaita” kuin maksujenvälityskielto.

325 Tässäkin tapauksessa sääntelyn on johdettava tosiasiallisesti pelaamisen ja peliongelmiin vähenemiseen eikä se saa jäädä symboliseksi lainsäädännöksi.

326 PeVL 23/2000 vp.

327 Ks. esimerkiksi Heikkilä – Laine – Salo (2002), 1037 ja SOU 2006:11.

328 Tieto on vuodelta 2006. Ks. toisaalta Advokatfirman Hammarskiöld & Co (2006), jonka mukaan myös vaihtoehtoiset maksunvälittäjät olisivat kriittisiä yhteistyöhön etärahapeliyritysten kanssa.

329 Ks. lyhyt katsaus esimerkiksi Määttä (2005), 192–194.

Tässä yhteydessä on merkille pantavaa se, että sopimuspakko on Suomessa muutama vuosi sitten ulotettu koskemaan *peruspankkipalveluja*.³³⁰ Luottolaitostoiminnasta annetun lain 134 §:n 1 momentin mukaan:

Talletuspankki saa kieltäytyä tavanomaisen talletustilin avaamisesta ja tilin käyttöön tarkoitettua välineen myöntämisestä taikka maksujenvälitystä koskevan toimeksianton hoitamisesta ETA-valtiossa laillisesti oleskelevalle luonnolliselle henkilölle vain, jos kieltäytymiselle on painava peruste. Perusteen tulee liittyä asiakkaaseen tai hänen aiempaan käyttäytymiseensä taikka siihen, ettei asiakassuhteelle ilmeisesti ole tarvetta. Kieltäytymisen peruste on ilmoitettava asiakkaalle.³³¹

Heikkilä, Laine ja Salo (2002, 1037) ovat tuoneet esille, että tämä säännös osaltaan saattaa rajoittaa mahdollisuuksia panna täytäntöön maksuliikenteen estämisyjärjestelyjä (ainakin vapaaehtoiselta pohjalta). Tässä suhteessa on kuitenkin tärkeässä asemassa, miten painavia perusteita kieltäytymiselle tulkitaan. Lakiteksti ei sellaisenaan anna suoraa vastausta käsillä olevaan tulkintaongelmaan, koska laissa ainoastaan todetaan se, että perusteen on liityttävä ”asiakkaaseen tai hänen aiempaan käyttäytymiseensä taikka siihen, ettei asiakassuhteelle ilmeisesti ole tarvetta.” Lain esitöissä (HE 33/2002 vp) yksilöidään hieman tarkemmin, mitä painavilla syillä tarkoitetaan. Tällöin tuodaan esille muun muassa se, että painavasta perusteesta on kysymys silloin, kun pankilla on syytä epäillä väärinkäytöksiä. Toisaalta tämäkään toteamus hallituksen esityksestä ei anna varmaa vastausta käsillä olevaan tulkintaongelmaan. Tosin rajat ylittävää etärahapeliin tarjontaa ei voida pitää Suomen arpajaislain mukaisena menettelyinä, joten tässä valossa kysymys voisi olla väärinkäytökseksi luonnehdittavasta toiminnasta³³².

Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä syytä kiinnittää huomiota kahteen lisänäkökohtaan. Ensinnäkään oikeus peruspankkipalveluihin ei kata oikeutta luotollisiin tileihin tai luotollisiin tilinkäyttövälineisiin. Toiseksi oikeus peruspankkipalveluihin koskee ainoastaan talletuspankkeja, ei muita potentiaalisia tahoja, jotka huolehtivat maksujen välityksestä etärahapeleissä. Näin ollen muiden kuin talletuspankkien kanssa voitaisiin edellä mainitun säännöksen estämättä sopia vapaaehtoisista järjestelyistä, joilla maksujen välitystä etärahapelaajien ja etärahapeliyritysten välillä rajoitetaan tai se estetään kokonaan.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 134 §:n 1 momentin säännös kuvastaa osaltaan, minkälaisia sääntelyongelmia etärahapeliin sääntelyssä voi tulla vastaan. Tässä tapauksessa se konkretisoituu erityisesti kysymykseksi siitä, onko luottolaitostoiminnasta annetun lain 134 §:n 1 momenttia tarkistettava, jos maksujenvälitykseen halutaan puuttua yleisemminkin lainsäädäntöteitse. Joka tapauksessa tilanne on nähdäkseni se, että kyseinen säännös on otettava samalla tarkistettavaksi, jos harkitaan maksujenvälityskiellon säätämistä etärahapelivoitoille ja -tappioille.

Maksujenvälityksen rajoittamisen osalta on myös tuotu esille, että sääntelyn tulisi tapahtua Euroopan talousaluetta koskevalla yhteisellä lainsäädännöllä. Tällöin on esitetty lisäksi sitä, että ensimmäinen askel voisi olla kieltö tarjota rahapelejä luotolla.³³³ Tämä johdattaa kahteen sääntelyongelmaan: ensinnäkin tulisiko luopua siitä ajatuksesta, että kansallinen maksujenvälityskiello pantaisiin täytäntöön, ja odotettaisiin talusalueen yhteistä päätöstä asiasta, sekä toiseksi, tulisiko sääntelyssä edetä vaiheittain vai säätää maksujenvälityskiellosta kertaluonteisesti?

EU:n tai ETA:n laajuisen sääntelyn kehittämiseen liittyisi epävarmuustekijöitä: ylipäänsä olisiko tällainen sääntely saatavissa voimaan, kun otetaan huomioon muun muassa se, kuinka hankalaa rahapeliin sääntely yleensäkin ottaen on ollut EU:n alueella? Toiseksi vaiheittainen sääntelyn voimaan saattaminen voi tietyissä olosuhteissa puoltaa paikkaansa, kun on kysymys esimerkiksi siitä, että pyritään vähentämään elinkeinonharjoittajille aiheutuvia kustannuksia (ja

330 Ks. erityisesti HE 33/2002 vp. Ks. myös oikeustilasta Ruotsissa Advokatfirman Hammarškiöld & Co (2006).

331 Saman pykälän 2 momentissa säädetään seuraavaa: ”Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos 145 §:stä tai rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetusta laista johtuu muuta.”

332 Toisaalta etärahapelaaminen ei ole kiellettyä.

333 Heikkilä – Laine – Salo (2002), 1037.

toiminta sellaisenaan on laillista). Tässä tapauksessa vaiheittainen lainsäädännön täytäntöönpano ei kuitenkaan puoltane paikkaansa. Tällä tavoinhan tarjottaisiin etärahapelaajille ja etärahapeliyrittäjille ainoastaan aikaa kehittää lain kiertämisjärjestelyjä ja heikennettäisiin siten sääntelyn vaikuttavuutta.

Edellä esitetyn perusteella suositeltava sääntelyvaihtoehto alkuvaiheessa on luottolaitosten vapaaehtoisuuteen perustuva maksujenvälityksen estotoiminta. Jos luottolaitokset eivät tähän myönnä tai jos vapaaehtoinen järjestelmä ei johda toivottuihin lopputuloksiin, on syytä harkita oikeudellisesti velvoittavaa sääntelyä maksujenvälityksen estämiseksi. Tässä ei esitetä lakiluonnosta maksujenvälityksen estotoimista, vaan se sisältyy jäljempänä esitettävään yhdistelmävaihtoehtoon.

Yhdistelmävaihtoehto

Yhdistelmävaihtoehdoksi kutsutaan tässä yhteydessä ohjauskeinojen yhdistelmää, johon sisältyvät

- vapaaehtoisuuteen perustuva etärahapeliä levittämisen estotoimien sääntely ja
- vapaaehtoisuuteen perustuva etärahapeleihin liittyvä maksujenvälityksen estotoimien sääntely.³³⁴

Yhdistelmävaihtoehdon komponenttien vahvuuksia ja heikkouksia on käyty läpi jo edellä. Itse yhdistelmävaihtoehtoon liittyen on lisättävissä vielä muutama näkökohta. Ensinnäkin yhdistelmäsääntelyä voidaan puoltaa sillä, että etärahapeliä levittämisen estotoimien vaikuttavuudesta ei voi olla etukäteen varmaa tietoa³³⁵. Joka tapauksessa maksujenvälityksen estotoimet ovat omiaan vahvistamaan etärahapeliä levittämisen sääntelyn vaikuttavuutta (ja päinvastoin).

Toiseksi etärahapeliä levittämisen estotoimet koskevat edellä hahmotetussa muodossa ainoastaan Internetin välityksellä tapahtuvaa pelien levittämistä, kun taas etärahapeleihin liittyvien maksusuoritusten estäminen koskisi kaikkia etäviestimiä. Toisin sanoen yhdistelmäsääntelyllä saavutetaan teknologisesti arvioiden parempi sääntelyn kattavuus³³⁶.

Kolmanneksi yhdistelmäsääntely lisää etärahapelaajien transaktiokustannuksia enemmän kuin pelkästään se, että sääntely nojaisi yksittäiselle ohjauskeinolle. Ja korkeat transaktiokustannuksethan muodostavat kynnyksen sille, että henkilö ylipäänsä ryhtyy etärahapelaajaksi tai jatkaa etärahapelaamista.

Lisäksi on syytä panna merkille, että asianomainen yhdistelmäsääntely on rakennettavissa pitkälti voimassaolevan lainsäädännön varaan. Kysymys ei ole pelkästään siitä, että lakia laadittaessa hyödynnettäisiin lapsipornografian levittämisen estotoimista annettua lakia, vaan myös eräitä muita lakeja. Näitä ovat kiteytetysti

- laki luottolaitostoiminnasta (121/2007),
- viestintämarkkinalaki (393/2003),
- kuluttajansuojalaki (38/1978) sekä
- arpajaislaki (1047/2001).

Tässä suhteessa jatkossa esitettävä luonnos lainsäädännöksi poikkeaa eduskunnan hallintovaliokunnan mainitsemasta periaatteesta, jonka mukaan arpajaislainsäädännöstä tulisi ilmetä selkeästi Suomessa vallitseva rahapelipolitiikka. Tähän kuuluisi muun muassa sen sääntelemisen, millaisia pelejä maassa saadaan tarjota, kuinka paljon siitä saadaan tarjota ja kenen pelattavaksi

³³⁴ Yllä mainittu yhdistelmävaihtoehto voisi toki rakentua senkin varaan, että molemmat sääntelyn komponentit – tai ainakin toinen niistä – olisivat oikeudellisesti velvoittavia.

³³⁵ Ks. myös HE 99/2006 vp., jossa tuodaan esille, että lapsipornografian levittämisen estotoimilla tuskin pystytään kitkemään lapsipornografian levittämistä kokonaan pois yhteiskunnasta.

³³⁶ Tässä voidaan toki viitata myös teknologianeutraliteettiin.

niitä saadaan tarjota.³³⁷ Nähdäkseni tämä periaatteellinen kannanotto on tulkittavissa ainoastaan lainsäädäntötekniiseksi suositukseksi. Koska nimenomaan lainsäädäntötekniisestä näkökulmasta *erillislaki on läpinäkyvämpi* vaihtoehto, on tässä selvityksessä päädytty siihen, että puheena olevaa lainsäädäntöä ei sisällytetä arpajaislakiin³³⁸.

Seuraavaan on laadittu luonnos yhdistelmäsääntelyä koskevaksi laiksi:

Laki etärahapeliä levittämisen estotoimista ja etärahapeleihin liittyvän maksujenvälityksen estotoimista

1 § Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan rajoittaa rajat ylittävien etärahapeliä pelaamista ja tarjontaa muun muassa pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi.

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *etärahapelillä* arpajaislain (1047/2001) 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettua rahapeliä toimintaa, joka tapahtuu etäviestimen välityksellä, ja joka on luonteeltaan rajat ylittävää;
- 2) *etärahapelisivustolla* sivustoa, jolla levitetään etärahapelejä Internetin kautta;
- 3) *etäviestimellä* kuluttajansuojalain (38/1978) 6 luvun 4 §:ssä tarkoitettua välinettä;
- 4) *teleyrityksellä* sellaista viestintämarkkinalain (393/2003) 2 §:n 17 kohdan mukaista verkkoyritystä tai 19 kohdan mukaista palveluyritystä, joka on velvollinen hakemaan mainitun lain 4 §:n mukaisen toimiluvan tai tekemään saman lain 13 §:ssä tarkoitettua teletoimintailmoituksen; sekä
- 5) *luottolaitoksella* luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 8 §:ssä tarkoitettua luottolaitosta.

3 § Teleyrityksen ja luottolaitoksen oikeus päättää tarjoamistaan palveluista

Teleyrityksellä on oikeus tarjota palvelujaan siten, että niiden avulla ei ole pääsyä etärahapelisivustoille.

Luottolaitoksella on oikeus tarjota palvelujaan siten, että niiden avulla estyy etärahapalveluihin liittyvä maksujenvälitys.

4 § Etärahapelisivustojen ja etärahapelin tarjoajien kartoitus

Poliisi voi laatia, ylläpitää ja päivittää luetteloa etärahapelisivustoista ja etärahapelin tarjoajista.

Poliisi pyytää ja vastaanottaa tätä tarkoitusta varten tarvittavia tietoja muun muassa kansalaisjärjestöiltä, yksityisiltä henkilöiltä, teleyrityksiltä, luottolaitoksilta ja viranomaisilta.

5 § Tiedottamisvelvollisuus

Poliisin on laadittava tiedote, jossa kerrotaan sivustolle pääsyn olevan estetty tässä laissa tarkoitettua syystä samoin kuin tiedote, jossa kerrotaan maksujenvälityksen olevan estetty tässä laissa tarkoitettua syystä. Tiedotetta laatiessaan poliisi voi tehdä yhteistyötä luottolaitosten ja teleyritysten kanssa. Tiedotteen on tultava näkyviin joka kerta, kun sivustolle pääsy estetään tai joka kerta, kun maksujenvälitys estetään suorittaessa maksua Internetin kautta. Tiedotteessa on mainittava seuraavat seikat:

³³⁷ Ks. tarkemmin HaVM 10/2001 vp – HE 197/1999 vp.

³³⁸ Oma lukunsa on se, jos arpajaislakia muutetaan, ja se luontevasti mahdollistaa lainsäädäntötekniisesti toisenlaisen ratkaisun.

- 1) pääsy sivustolle on kielletty, ja maksujenvälitys on estetty;
- 2) perusteet pääsyn ja maksujenvälityksen estämiselle;
- 3) tiedot tahoista, joihin voidaan tarvittaessa olla yhteydessä; ja
- 4) 3 kohdassa tarkoitettujen tahojen yhteystiedot.

6 § Salassapito ja tietojen luovutus

Poliisin 4 §:n mukaisesti laatimat luettelot ovat salassa pidettäviä. Teleyrityksen ja luottolaitoksen työntekijän sekä teleyrityksen ja luottolaitoksen lukuun toimivan vaitiolovelvollisuuden sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 ja 35 §:ssä säädetään.

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, poliisilla on oikeus antaa tieto 4 §:ssä tarkoitettusta etärahapelisivustoja koskevasta luettelosta teleyritykselle ja etärahapelin tarjoajia koskevasta luettelosta luottolaitokselle.

7 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

EY-oikeudellisesti yhdistelmävaihtoehdon koetinkivi olisi *suhteellisuusperiaate*: olisiko sääntely oikeassa suhteessa päämääräänsä nähden? Toisaalta voidaan viitata *välttämättömyysperiaatteen*: olisiko välttämätöntä rajoittaa samanaikaisesti tietoliikenneyhteyksiä ja maksujenvälitystä etärahapelien aiheuttamien ongelmien kontrolloimiseksi? Tai toisin muotoillen: eikö olisi riittävää, että ongelmiin puututtaisiin vain jommallakummalla puolella olevista keinoista? Tässä valossa voidaan puoltaa eräänlaista kompromissia. Sääntely aloitettaisiin esimerkiksi pelkästään tietoliikenneyhteyksien estotoimista, mutta jos tämä keino osoittautuu kiistatta riittämättömäksi, sääntelyä vahvistetaan ryhtymällä myös maksujenvälityksen estotoimiin. Toisaalta asia voidaan kääntää toisinkin päin. Koska sääntelyllä on tosiasiassa pystyttävä vähentämään pelaamista ja peliongelmiä, yhdistelmävaihtoehto voi puoltaa hyvinkin paikkaansa, jos yksittäinen keino osoittautuu tässä suhteessa riittämättömäksi.

Pätemättömyysperusteiden tehostaminen: pelipanosten palautusoikeus

Yleisluonnehdintaa sääntelyvaihtoehdosta

Vallitsevaa oikeustilaa analysoitaessa ilmeni, että puuttumattomuusperiaate rajoittaa olennaisessa määrin edellytyksiä kontrolloida etärahapelaamista. Toisaalta kuitenkin etärahapelaamisen rajoittamisen voitiin katsoa olevan hyvin sopusoinnussa maamme sopimus- ja kuluttajansuojaoikeudellisten periaatteiden kanssa. Niinpä tässä yhteydessä käsiteltävässä sääntelyvaihtoehdossa lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että lain vastaisessa pelitoiminnassa maksetut pelipanokset olisivat pätemättömiä suorituksia. Toisin sanoen ne voitaisiin hävinneen pelaajan halutessa periä takaisin esimerkiksi pelin järjestäjältä tai kyseiseen peliin osallistuneelta ja siinä voittaneelta pelaajalta.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella käsillä olevan kaltaista sääntelyvaihtoehtoa ei liene sovellettu missään päin maailmaa. Näin ollen pelipanosten palautusoikeuden toimivuutta

ei voi peilata käytännön kokemuksia vasten. Sääntelyvaihtoehtoa ei liene myöskään harkittu käyttöön otettavaksi ulkomailta eikä tältäkin osin siis ole ollut hyödynnettävissä selvitys- tai valmisteluaineistoa.

Pelipanosten palauttamisvaihtoehtokaan ei ole vailla ongelmia. Erityisesti tämä koskee sitä, kuinka aktiivisesti häviäjät lopulta hakisivat panoksiaan takaisin edellä mainituilta tahoilta.³³⁹ Ensinnäkin, jos kysymys on pienistä pelipanoksista, vaarana olisi, että häviäjät kärsisivät tappiot ”nahoissaan” ja jättäisivät hakematta palautuksia. Toiseksi välttämättä kaikki pelaajat eivät edes tietäisi tällaisesta mahdollisuudesta, joten palautusoikeus olisi myös tämän vuoksi vaikuttavuudeltaan epätarkoituksenmukainen instrumentti. Kolmanneksi on otettava huomioon, että esimerkiksi nettipokeri on monelle – ei suinkaan kertaluonteinen huvi vaan – peli, johon osallistutaan hyvin aktiivisesti ja jatkuvasti. Näin ollen häviäjällä, joka hakisi palautusta, olisi pelko siitä, ettei häntä enää hyväksyttäisi mukaan nettipokeriin minkään peliyhtiön ”pöydässä”. Tätä ongelmaa voisi korostaa se, jos peliyhtiöt loisivat mustia listoja pelaajista, jotka ovat hakeneet palautuksia. Palautusoikeuden vaikuttavuutta olisi myös omiaan heikentämään se, jos pelipanosten perintä siirtyisi enemmässä tai vähemmässä määrin epävirallisten organisaatioiden tehtäväksi. Lisäksi palautusoikeuden täytäntöönpanoa hankaloittaisi se, että etärahapelimarkkinoilta poistuminen samoin kuin markkinoille tulo ovat helppoja. Näin ollen etärahapeliyritykselle voisi muodostua tiettyssä vaiheessa kannustin poistua markkinoilta, jos sillä muutoin olisi vaarana menettää palautusten muodossa suuria rahasummaa.³⁴⁰

Tiettyjä lisäspekulaatioita voidaan vielä esittää. Esimerkiksi, johtaisiko panosten palautusoikeus siihen, että taloudellisissa vaikeuksissa oleva henkilö pelaisi ”upperikasta ja rutiköyhää” miettien, että jos hän häviää, hän vaatii panoksensa palautettavaksi, mutta jos hän voittaa, taloudelliset vaikeudet ovat hänen osaltaan ohi? Ainakin siirtymäkauden aikana tällaiset tapaukset olisivat mahdollisia. Toisaalta osin tähän liittyen panosten palautusoikeuden olisi syytä olla symmetrinen. Näin ollen voitokkaalla suomalaisella etärahapelaajalla olisi pelko siitä, että hänen voittamansa rahamäärä vaaditaan palautettavaksi.

Edellä mainitut näkökohdat ovat luonnollisesti ainoastaan spekulatioita. Niiden paikkansapitävyyden suhteen voi arvioida tehdä vasta sen jälkeen, kun pelipanosten palautusoikeutta on ryhdytty soveltamaan. Toisaalta palautusoikeuden toimivuutta ei voi peilata kansainvälisiä kokemuksia vasten, koska niitä ei ole. Joka tapauksessa – edelliseen nähden päinvastoin – on tuotavissa esille se, että pelipanosten palautusoikeudella voi olla olennainen pelotevaikutus etärahapeliyrityksiin päin: suomalaisten pelaajien mahdollisuus periä häviämänsä pelipanoksen takaisin saattaa arveluttaa niitä siinä määrin, että ne poistuvat Suomen markkinoilta.

Koska pelipanosten palautusoikeus muodostaa kiinnostavan sääntelyvaihtoehdon, ja koska sitä ei ole kansainvälisestikään paljoa analysoitu, seuraavassa vaiheessa selvitystä keskustellaan tällaiseen sääntelyvaihtoehtoon liittyvistä lainsäädäntöteknisistä yksityiskohdista.

Pelipanosten palautusoikeuden yksityiskohtaista tarkastelua

Seuraavassa on hahmotettu, minkälaisia sääntelyongelmia pelipanosten palautusoikeutta koskevaan sääntelyvaihtoehtoon liittyy. Tällöin lainsäädäntöä muutettaisiin säätämällä lain vastaisessa pelitoiminnassa maksetut pelipanokset sillä tavoin pätemättömiksi suorituksiksi, että ne voitaisiin hävinneen pelaajan niin vaatiessa periä takaisin lain vastaisen etärahapelin järjestäjältä, lainvastaisesta pelitoiminnasta tietoiselta luottolaitokselta³⁴¹ ja teleyritykseltä³⁴² tai kyseiseen peliin osallistuneelta ja siinä voittaneelta pelaajalta. Selvitystyön kuluessa käytyjen keskustelujen yhte-

339 Edellä mainitunlainen ongelma on ollut havaittavissa eräiden suorina avustuksina maksettavien tulonsiirtojenkin kohdalla. Erityisesti toimentulotuesta on Suomessa havaittu, etteivät sitä hae läheskään kaikki ne, jotka olisivat siihen oikeutettuja.

340 Ks. entry–exit -ongelmasta yhtenä tekijänä kuluttajansuojalainsäädännön taustalla esimerkiksi Haupt (2003).

341 Erikseen on syytä ottaa huomioon luottokorttiyhtiötkin, mutta tässä yksinkertaisuuden vuoksi tätä ei tarkastella.

342 Alun perin keskusteluissa ei viitattu lainkaan teleyrityksiin, mutta nähdäkseni myös ne tulisi tässä yhteydessä ottaa huomioon aivan yhtä lailla kuin niiden roolia on puntaroitu edellä käsitellyissä sääntelyvaihtoehdoissa.

ydessä on painotettu menettelyn vapaaehtoisuutta: on hävinneen pelaajan omassa päätösvallassa, haluaako hän käyttää oikeutta palautukseen vai ei.

Ratkaisuvaihtoehdot on pyritty ensinnäkin kytkemään voimassa olevaan lainsäädäntöön niin pitkälle kuin suinkin. Tämän puolesta puhuvat niin hallinnolliset kuin käytännölliset näkökohdat. Toiseksi sääntelyongelmiin vastattaessa on pyritty – luonnollisesti – priorisoimaan sellaisia lainsäädäntövaihtoehtoja, jotka toimivat mahdollisimman oikeasuuntaisesti etärahapelaamisen rajoittamiseksi.

Minkä tasoisin ja minkälaisin normeihin panosten palautusvelvollisuudesta olisi säädettävä? Suomen perustuslain 80.1 §:n mukaan kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. Koska etärahapeliä sääntelyssä kajotaan kansalaisten toimintaan varsin kouriintuntuvasti, on etärahapelejä koskevan sääntelyn rakennuttava laillisuusperiaatteelle, eli asiasta on säädettävä laissa. Toisaalta edellä on jo voitu havaita, että etärahapelaamisen sääntelyllä saatetaan kajota eräisiin perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan ja sananvapauteen, mikä vielä entisestään korostaa sitä, että etärahapeleistä säännellään lailla³⁴³.

Käytännön ongelma on se, mihin lakiin panosten palautusoikeutta koskevat normit sisällytettäisiin tai olisiko asiasta säädettävä oma lakinsa. Periaatteessa luonteva vaihtoehto olisi sisällyttää etärahapeliä rajoittamista koskeva säännöstö arpajaislakiin. Vaikka arpajaislain esitöissä on puhuttu sen puolesta, että Suomen rahapelipolitiikka sisällytetään arpajaislainsäädäntöön, katsoisin kuitenkin, että viime kädessä lainsäädäntötekniset näkökohdat ratkaisevat asian.

Avainasemassa tässä sääntelyvaihtoehdossa on *Suomen lain etusija sopimusehtoihin nähden*. Jos etärahapeliyhteisöt voisivat sopimusehdoin sivuuttaa Suomen lain määräykset panosten palauttamisesta, koko panosten palautusoikeuteen nojaava järjestelmä olisi kierrettävissä ja tehtävissä tyhjäksi erittäin helposti. Näin ollen periaatteellisella tasolla on selvää, että panosten palautusoikeutta koskeva Suomen lainsäädäntö ei ole tahdonvaltaista vaan pakottavaa tältäkin osin.

Pohditaan asiaa hieman pidemmälle. Pääperiaatteena Rooman yleissopimuksessa on sopimusvapaus: sopimukseen sovelletaan sen valtion lakia, josta osapuolet ovat sopineet. Kuluttajasopimuksissa *lakiviittauksella* on kuitenkin rajoitettu vaikutus. Kuluttaja säilyttää asuinpaikkavaltionsa pakottavan lainsäädännön tarjoaman suojan, jos sopimuksella on määrättyjä liittymiä tähän valtioon. Tällaisia liittymiä ovat muun muassa asuinpaikkavaltiossa kuluttajalle osoitettu tarjous tai mainonta ja kuluttajan omat tässä valtiossa toteuttamat toimenpiteet sopimuksen tekemiseksi. Jos lakiviittausta ei ole tehty ja jos sopimuksella on edellä mainittuja liittymiä kuluttajan asuinpaikkavaltioon, sovelletaan tämän valtion lakia. Muissa tapauksissa sovelletaan sen valtion lakia, johon sopimus läheisimmin liittyy.³⁴⁴

Esimerkiksi KSL 4 luvun 5 §:ssä säädetään seuraavasti³⁴⁵:

Lakiviittauksella, jonka perusteella sopimukseen sovelletaan Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion lakia, ei voida syrjäyttää Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa voimassa olevia lakiviittauksen puuttuessa sovellettavia säännöksiä kohtuuttomista ehdoista, jos niissä suojataan kuluttajaa tehokkaammin kohtuuttomia sopimusehtoja vastaan kuin lakiviittauksen perusteella sovellettavassa laissa.

KSL 6 luvun 19 §:ssä säädetään lakiviittausta koskevasta rajoituksesta *etämyynnissä* seuraavasti:

Lakiviittauksella, jonka perusteella sopimukseen sovelletaan Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion lakia, ei voida syrjäyttää Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa voimassa olevia, lakiviittauksen puuttuessa sovellettavia säännöksiä etämyynnistä, jos niissä suojataan kuluttajaa tehokkaammin kuin lakiviittauksen perusteella sovellettavassa laissa.

343 Oma lukunsa on vielä se, riittääkö eräissä tapauksissa edes yksinkertainen lainsäätämisenjärjestys etärahapeliä sääntelyssä.

344 Ks. esimerkiksi HE 79/2000 vp.

345 KSL 4 luvussa säädetään sopimuksen sovittelusta ja tulkinnasta kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä kulutus- hyödykkeiden kaupassa. Ks. myös esimerkiksi KSL 5 luvun 29 a § kuluttajankauppaa koskien ja KSL 6 luvun 19 § etämyyntiä koskien.

Edellä mainittu problematisointi on tarpeen, jotta kotimaista sääntelyä etärahapelaajien suojasta ei päästäisi kiertämään pelkillä etärahapelisivustoille sijoitetuille lakiviittauksilla. Koska etärahapelaajat ovat rinnastettavissa kuluttajiin, kuluttajasopimuksia koskeva erittely edellä on nähdäkseni paikallaan.

Pitäisikö palautettavalle rahasummalle säätää minimiraja? Tältä osin on keskusteluissa nousut esille, ettei minimirajaa palautettavalle rahasummalle tulisi säätää, jotta *ryhmäkanteella* olisi myös toivottava pelotevaikutus. Ryhmäkanteen hyvät puolet nousevatkin esiin juuri olosuhteissa, joissa kantajien vahingot ovat sirpaloituneet pieniin vahinkoihin per kantaja³⁴⁶. Jos alarajaa ei olisi, vaaraksi muodostuisi se, että peliyritykset organisoisivat pelit koskemaan ainoastaan pienillä panoksilla pelaamista välttämällä siten lain asettamat rajoitukset. Tältä osin voidaan puhua *kynnysvaikutuksesta*.

Kattavaa sääntelyä ja samalla siis sitä, ettei minimipalautuksesta säädettäisi, puoltaa myös se, että näin pystytään parhaiten puuttumaan etärahapeliyritysten toimintaedellytyksiin. Mitä pienemmiksi voittomarginaalit jäävät tai jos ne kääntyvät negatiivisiksi, sitä varmemmin etärahapeliin sääntelyllä pystytään torjumaan pelaamiseen liittyvät epäsuotuisat vaikutukset.

Toisaalta alarajan säätämistä palautettavalle rahasummalle voidaan puolustaa *prosessiekonomisilla syillä*. Toisin sanoen hyvin pienien rahasummien palauttaminen työllistäisi viranomaiskoneistoa suhteettoman suuressa määrin ajatellen sitä, minkälaisista rahasummista on kysymys.³⁴⁷ Lisäksi voidaan viitata siihen, että etärahapelaamisen yhteydessä voidaan puhua *uhkapelistä* vasta epäsuuhdekriteerin täytyessä.

Oleellinen ongelma minimipalautuksessa on sen määrän *mitoitus*. Koska etärahapelaajat vaihtelevat taloudellisilta voimavaroiltaan paljon, yhdelle pelaajalle minimipalautuksen määrä voi olla kohtuullinen, mutta toiselle kohtuuttoman suuri. Toisaalta, miten minimipalautuksen määrä yksittäistapauksissa lasketaan? Henkilö saattaa pelata kymmenillä sivustoilla kuukauden kuluessa³⁴⁸ ja siten, että kullakin sivustolla pelipanos jää juuri alle minimipalautusrajan. Määräytyykö hänen oikeutensa palautukseen sen mukaan, kuinka paljon hän kaiken kaikkiaan on pelannut vai sen mukaan, mitä hän on yksittäisellä sivustolla pelannut? Joka tapauksessa tämän luonteiset ongelmakohdat olisivat omiaan rapauttamaan niitä prosessiekonomisia etuja, joita minimirajojen asettamiseen muutoin voisi liittyä.

Kokonaisuutena arvioiden, vaikka minimipalautusrajan säätämisen suhteen on esitettävissä tiettyjä etuja, kallistuisin kuitenkin siihen, ettei minimipalautusmäärästä säädettäisi lainkaan.

Pitäisikö palautusvaatimukselle säätää vanhentumisaika? Optimaalisen vanhentumisajan säätämisen kannalta on otettava huomioon niin rajakustannukset kuin rajatuotot. Rajatuottoja määrittäessä nousee esiin yhtäältä se, että virhekustannukset ovat sitä pienemmät, mitä lyhyempi vanhentumisaika on (esimerkiksi näyttöongelmat vanhojen vahinkojen kyseessä ollessa voivat olla hyvin hankalia). Toisaalta oikeudenkäyntikustannukset vähenevät lyhyehkön vanhentumisajan myötä, koska oikeudenkäynnit vähenevät. Rajakustannusten kannalta ratkaisevassa asemassa on puolestaan se, että esimerkiksi peliyritysten kannustin lainmukaiseen käyttäytymiseen vähenee sitä mukaa, mitä lyhyempi vanhentumisaika on.³⁴⁹

Edellä mainittu asetelma on luonnollisesti pitkälle yksinkertaistettu. Esimerkiksi sen perusteella vanhentumisajan pitäisi vaihdella tapauksesta toiseen, mutta käytännöllisistä syistä van-

346 Ks. esimerkiksi Kanninen – Määttä – Rautio (1998) ja siinä viitatu lähteet.

347 Tässä voidaan viitata myös siihen, että etärahapelit sisältävät kokemushyödykkeelle ominaisia piirteitä. Tällöin on yleensä puollettu sitä, että jos kysymys on halvoista kokemushyödykkeistä, markkinoiden annetaan korjata epäkohdat, kun taas kokemushyödykkeiden ollessa arvokkaita, epäkohtiin tulisi puuttua sääntelytoimin. Ks. esimerkiksi den Hertog (2000).

348 Yleisesti on tuotu esille, että Internetin välityksellä tapahtuvassa etärahapelaamisessa kiehtoo muun muassa se, että henkilö voi pelata samanaikaisesti useilla sivustoilla, RSeconsulting (2006), 14.

349 Ks. myös Miceli (2004), 74, joka on soveltanut yllä mainittua ajattelua vahingonkorvauksen optimaalista vanhentumisaikaa analysoidessaan. Oman haasteensa etärahapelimarkkinoilla luo niin sanottu entry–exit -ongelma. Elleivät pelaajat hae panosten palautusta nopeasti, vaara kasvaa, että etärahapeliyritys kaikkooa markkinoilta. Toisaalta tässä piilee yksi syy sille, että etärahapelaajilla on oltava mahdollisuus hakea panosten palautusta myös muilta tahoilta kuin etärahapelin järjestäneeltä yritykseltä.

hentumisajasta on aiheellista säätää kaavamaisesti. Toisaalta tarkastelu kuitenkin antaa viitteitä siihen, että palautusvaatimukselle on säädettävä vanhentumisaika.

Oikeudellisesta näkökulmasta kysymys kietoutuu siihen, nivelletäänkö palautusvaatimuksen vanhentuminen lakiin velan vanhentumisesta (728/2003) eli *vanhentumislakiin*.³⁵⁰ Pääsääntönä on tällöin se, että velka vanhentuu kolmessa vuodessa, jollei velkoja ryhdy tänä aikana perimään tai muutoin muistuta velallista tämän velasta. Vanhentumisajan alkamisessa voitaisiin soveltaa analogisesti vanhentumislain 7.1 §:n säännöstä korvausvelan vanhentumisesta.

Onko palautettaville pelipanoksille maksettava korkoa, ja missä määrin korkoa olisi suoritettava? Koron suorittaminen olisi suositeltavaa, koska muutoin peliyrityksille ja muille toimijoille tarjottaisiin panosten muodossa korotonta lainaa. Tällä taas olisi se vaikutus, että pidäke olla mukana organisoimassa – tavalla tai toisella – etärahapelejä heikkenisi.

Koron maksaminen hävityn pelipanoksen palautuksen yhteydessä on verrattavissa *tuottokoron* maksamiseen. Käytännössä tuottokoron maksaminen on aktualisoitunut esimerkiksi silloin, kun toisen sopimuspuolen on palautettava saamansa suoritus sopimuksen purkautumisen johdosta³⁵¹.

Käytännöllisistä syistä palautettavalle panokselle suoritettava korko olisi syytä kytkeä *korkolain* (633/1982) mukaiseen sääntelyyn³⁵². Tällöin lakisäateinen viivästyskorko määräytyy markkina-koron kehityksen mukaan lisätynä seitsemällä prosenttiyksiköllä. Toisaalta tämä koron määrä on pitkälti tahdonvaltainen. Sen sijaan etärahapelejä säänneltäessä olisi suositeltavaa, että koron määräytymistä koskevaa sääntelyä olisi pakottavaa eli siitä ei voitaisi sopia toisin. Muutoinhan mahdollistuisi se, että panoksensa palautusta vaativa henkilö voisi sopia esimerkiksi siitä, ettei korkoa palautettavalle rahamäärälle tarvitsisi suorittaa lainkaan. Toisin sanoen tässäkin pyrkimyksenä on oltava se, että osapuolia kannustetaan tehokkaasti etärahapelaamisen rajoittamiseen.

Yksi sääntelyongelma koskee sitä, *tulisiko teleyritykselle ja luottolaitokselle myöntää takautumisoikeus*, jonka mukaan ne voivat periä maksamansa pelipanokset joko etärahapelin järjestäneeltä yritykseltä tai pelissä voittaneelta pelaajalta³⁵³. Lähtökohtana tässä yhteydessä on se, että hävinnyt pelaaja voi hakea häviämänsä pelipanoksen miltä tahansa aikaisemmin mainitulta taholta. Tällä tavoin parannettaisiin samalla olennaisesti sääntelyn vaikuttavuutta. Toisaalta, koska luottolaitokset tai teleyritykset eivät itse olisi syyllistyneet sellaisenaan lainvastaiseen menettelyyn, olisi täysin oikeutettua myöntää niille takautumisoikeus. Asia erikseen on se, kuinka hyvin ne onnistuisivat jäljittämään etärahapeliyrityksen tai pelissä voittaneen pelaajan ja perimään näiltä takaisin maksamansa suoritus. Tästä tullaan mielenkiintoiseen välipäätelmään. Jos hävinneet pelaajat ryhtyvät mittavammassa määrin vaatimaan pelipanoksiaan takaisin luottolaitoksilta ja teleyrityksiltä, mainituille yrityksille muodostuisi kannustin estää maksujenvälitys sekä tietoliikenneyhteydet etärahapelisivustoille. Päädyttäisiin siis tosiasiallisesti edellä luonnehdittuun yhdistelmävaihtoehtoon.

Jos pelipanosten palautusvelvollisuutta koskevaan tai muunlaiseen sääntelyvaihtoehtoon päädytään, olisiko sitä koskeva lainsäädäntö aluksi toteuttava *kokeilunluonteisena*? Toisin sanoen laki säädettäisiin esimerkiksi kolmeksi vuodeksi, jona aikana voitaisiin arvioida sen toimivuutta sekä parannustarpeita.³⁵⁴ Nähdäkseni kokeilunluonteiseen lainsäädäntöön on kuitenkin suhtauduttava varauksellisesti.

Ensinnäkin etärahapeliyritysten strateginen käyttäytyminen voi heikentää edellytyksiä sille, että väliaikaisella lainsäädännöllä pystyttäisiin testaamaan sen toimivuutta. Etärahapeliyritykset

350 Ks. vanhentumislakia koskevasta muutoksesta erityisesti HE 187/2002 vp.

351 Ks. esimerkiksi KKO:2002:44.

352 Ks. tarkemmin HE 232/2001 vp.

353 Sama kysymys on luonnollisesti ulotettavissa koskemaan myös luottokorttiyhtiöitä.

354 Suomessa säädetään nykyisin enenevässä määrin kokeilunluonteisia lakeja, joten siinä mielessä yllä mainittu sääntelyvaihtoehto ei olisi mitenkään uusi avaus. Tässä voidaan viitata vuorotteluvapaata ja kotitalousvähennystä koskevaan lainsäädäntöön.

saattavat näet sietää väliaikaisesti tappioita siinä toivossa, että kokeilunluonteisesta lainsäädännöstä luovutaan määräajan jälkeen, kun laki ei ole toiminut tavoitellulla tavalla. Toiseksi ongelmia saattaa aiheuttaa myös etärahapeliyritysten markkinoille tulon ja sieltä poislähdön helppous. Toisin sanoen etärahapeliyritykset voivat vetäytyä hetkellisesti markkinoilta, mutta palata takaisin esimerkiksi sen jälkeen, kun ne ja etärahapelaajat ovat kehittäneet lainsäädännön kiertämisjärjestelyjä.

Edellä mainitun perusteella voi suositella, että etärahapeliyritysten toimintaa ja etärahapelaamista säännellään pysyväksi tarkoitettulla lainsäädännöllä. Asia erikseen on se, että lainsäädäntöä voidaan joutua muuttamaan myöhemmin siinä havaittujen puutteiden ja muiden epäkohtien vuoksi taikka sen takia, että kansainvälisesti päästään yhteisymmärrykseen ylikansallisesta etärahapeliin sääntelystä.

Seuraavassa hahmotetaan, minkälaiseksi laki pelipanosten palautusoikeudesta etärahapeleissä olisi mahdollisesti säädettävissä.

Laki pelipanosten palautusoikeudesta etärahapeleissä

1 § Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on rajoittaa rajat ylittävää etärahapeliin pelaamista ja tarjontaa muun muassa pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi.

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *etärahapelillä* arpajaislain (1047/2001) 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettua rahapeliätoimintaa, joka tapahtuu etäviestimen välityksellä, ja joka on luonteeltaan rajat ylittävää;
- 2) *etäviestimellä* kuluttajansuojalain (38/1978) 6 luvun 4 §:ssä tarkoitettua välinettä;
- 3) *pelipanoksella* pelaajan etärahapelissä häviämää rahasummaa;
- 4) *teleyrityksellä* sellaista viestintämarkkinalain (393/2003) 2 §:n 17 kohdan mukaista verkkoyritystä tai 19 kohdan mukaista palveluyritystä, joka on velvollinen hakemaan mainitun lain 4 §:n mukaisen toimiluvan tai tekemään saman lain 13 §:ssä tarkoitettua teletoimintailmoituksen; sekä
- 5) *luottolaitoksella* luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 8 §:ssä tarkoitettua luottolaitosta.

3 § Pelipanoksen palautusoikeus

Etärahapelissä tehdyt oikeustoimet ovat pätemättömiä.

Etärahapelissä hävinneellä pelaajalla on oikeus vaatia pelipanoksensa takaisin etärahapeliin järjestäneeltä yritykseltä, kyseisestä etärahapeliätoiminnasta tietoiselta luottolaitokselta tai teleyritykseltä taikka kyseiseen etärahapeliin osallistuneelta ja siinä voittaneelta pelaajalta.

Oikeus pelipanoksen palauttamiseen syntyy heti, kun henkilö on hävinnyt pelipanoksensa etärahapelissä.

4 § Luottolaitoksen ja teleyrityksen takautumisoikeus

Jos luottolaitos tai teleyritys on suorittanut etärahapelissä hävinneelle pelaajalle tämän pelipanoksen, sillä on oikeus vaatia tätä suoritusta etärahapeliin järjestäneeltä yritykseltä tai kyseiseen peliin osallistuneelta ja siinä voittaneelta pelaajalta.

Takautumisoikeus syntyy heti, kun luottolaitos tai teleyritys on suorittanut etärahapelissä hävinneelle pelaajalle hänen pelipanoksensa.

5 § Pelipanokselle suoritettava viivästyskorko

Etärahapelissä hävinneellä pelaajalla on oikeus saada korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viivästyskorko palautettavalle pelipanokselle. Viivästyskorko lasketaan siitä ajankohdasta alkaen, kun pelaajalle on syntynyt tämän lain mukaan oikeus pelipanoksen palautukseen.

Luottolaitoksella ja teleyrityksellä on oikeus saada korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä viivästyskorko, jos ne ovat joutuneet suorittamaan pelipanoksen etärahapelissä hävinneelle pelaajalle. Luottolaitoksen ja teleyrityksen osalta viivästyskorko lasketaan siitä ajankohdasta alkaen, kun niille on syntynyt tämän lain mukainen takautumisoikeus.

6 § Vanhentuminen

Etärahapelissä hävinneen pelaajan oikeus pelipanoksen palauttamiseen vanhentuu kolmen vuoden kuluessa siitä, kun tämän lain mukainen oikeus pelipanoksen palauttamiseen on syntynyt.

Luottolaitoksen ja teleyrityksen takautumisoikeus vanhentuu kolmen vuoden kuluessa siitä, kun takautumisoikeus on syntynyt.

Muilta osin pelipanoksen palautusoikeuden ja takautumisoikeuden vanhentumiseen sovelletaan, mitä laissa velan vanhentumisesta (728/2003) on säädetty.

7 § Lain pakottavuus

Tämän lain säännöksistä ei saa sopimuksin poiketa etärahapelissä hävinneen pelaajan vahingoksi.

8 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Pelipanosten palautusvelvollisuutta voidaan vielä eritellä lyhyesti unionioikeudellisten reunaehtojen valossa. Ensinnäkin sääntely on syrjimätöntä, jos se kohdistuu ulkomailta tapahtuvaan etärahapelien samaisten pelien ollessa Suomessa kiellettyjä. Toisaalta Läärä-tuomion kohtaan 28 viitaten on todettavissa myös, että jos tietyiltä osin rahapelilupa on annettu yksinoikeudella julkisoikeudelliselle yhdistykselle, ja jos liiketoiminnan harjoittaminen on kielletty kaikilta muilta, sen ei ole katsottu syrjivän ketään kansalaisuuden perusteella³⁵⁵.

Toiseksi puheena olevaa lainsäädäntöä voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä samalla tavalla kuin ylipäänsä muitakin käsillä olevia sääntelyvaihtoehtoja.

Kolmanneksi, koska pelipanosten palautusoikeus olisi vapaaehtoisuuteen nojaavaa, sääntely ei luultavasti menisi pidemmälle kuin mikä on välttämätöntä tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisaalta voidaan päinvastoin kysyä, onko pelipanosten palautusoikeus omiaan varmistamaan sääntelylle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen³⁵⁶. Sääntelyvaihtoehdon etuna on myös se, ettei se kohdalla voi väittää välittömästi pyrittävän valtiiovallan kassan kartuttamiseen³⁵⁷.

Kokonaisuutena arvioiden on todennäköistä, että unionioikeus ei muodostaisi ylipääsemätöntä estettä pelipanosten palautusoikeutta koskevan lainsäädännön toteuttamiselle.

355 Samalla lainsäädäntöä sovellettiin erotuksetta kaikkiin sellaisiin elinkeinonharjoittajiin, joita tällaisen toiminnan harjoittaminen voisi kiinnostaa riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa niiden kotipaikka sijaitsi.

356 Yllä mainittuun kysymykseen vastauksen esittäminen edellyttää viime kädessä empiiristä evidenssiä. Etukäteisarviot ovat enemmän tai vähemmän määrin spekulatioita.

357 Tosin pelipanosten palautusoikeudenkin voi väittää palvelevan fiskaalisia päämääriä välillisesti, jos tällä tavoin vahvistetaan markkinoilla kotimaisten rahapeliyhteisöjen ja kotimaassa tarjottavien rahapelien asemaa.

6 KOKOAVIA JA TÄYDENTÄVIÄ NÄKÖKOHTIA

Aloitetaan *voimassaolevan oikeuden tarjoamista mahdollisuuksista* kontrolloida rajat ylittävää etärahapelite toimintaa Suomessa. Keskeinen ongelma tässä suhteessa on *puuttumattomuusperiaate*: uhkapelissä hävinnyt ei voi vaatia maksamiaan pelipanoksia takaisin ja toisaalta uhkapelissä voittaneella ei ole oikeutta vaatia myöskään häviäjältä suoritusta.

Toisaalta on spekuloitavissa sillä, että puuttumattomuusperiaatetta ei sovellettaisi jyrkän kategorisesti. Tällöin yhtenä mahdollisuutena on se, että esimerkiksi nettipokeriin puututtaisiin *oikeustoimilain pätemättömyysperusteisiin* vedoten. Asia ei ole kuitenkaan ongelmaton. Ensinnäkin esimerkiksi arvioitaessa oikeustoimen kunnianvastaisuutta ja arvottomuutta vastaan nousee *tulkintariski*: onko menettely ollut oikeustoimilain vastainen vai ei? Toiseksi on epätodennäköistä, että pienten pelitappioiden vuoksi pelaajat ottaisivat kontolleen *oikeudenkäyntikuluriskiä*. Kolmanneksi oikeustoimilain pätemättömyysperusteisiin vetoaminen olisi luonteeltaan yksilöllistä: periaatteessa kunkin pelaajan olisi käynnistettävä yksin prosessi asiassa, eikä sääntely siten olisi kattavaa. Näin ollen kunnianvastaaseen ja arvottomaan menettelyyn vetoaminen ei tarjonne kovinkaan tehokasta tapaa säännellä etärahapelejä. Yhtä lailla epämääräisellä pohjalla oltaisiin pyrittävässä puuttumaan etärahapelite toimintaan oikeustoimen kohtuullistamissäännöksen avulla.

Käytännössä myös *arpajaislainsäädäntö* on osoittautunut varsin voimattomaksi etärahapelien luomien sääntelyongelmien edessä. Sääntely rakentuu – kuten monissa Euroopan maissa – hyvin kansalliselle pohjalle – mutta rahapelimarkkinat ovat muodostuneet ja muodostumassa koko ajan enemmän globaaleiksi. Toisaalta arpajaislainsäädäntö tarjoaa joka tapauksessa lainsäädäntöteknistä viitekehikkoa vastaisessa lainsäädännön kehittämisessä, ja sen yhteydessä on jouduttu problematisoimaan sellaisia oikeudellisia ongelmia, joilla on relevanssia myös etärahapelien sääntelyssä³⁵⁸.

Toisaalta kotimainen lainsäädäntö nostaa esille periaatteellisesti tärkeitä näkökohtia. Vaikka rajat ylittävä etärahapelien tarjonta on esimerkiksi kuluttajansuojalain velvoitteiden ulkopuolella *de facto*, pelaajien suojan tarve on kiistaton. Aivan samalla tavalla on muutoinkin todettavissa, että etärahapelien tarjonta ei kunnioita kaikilta osin sopimusoikeudessamme vakiintuneita periaatteita. Kyseenalaiseksi on myös asetettavissa, tarjoaako nykyinen lainsäädäntö parhaat mahdolliset keinot torjua etärahapeleihin mahdollisesti liittyvää rahanpesua.

On varsin yksiselitteistä, että voimassa olevin oikeudellisin keinoin ei kovinkaan hyvin voida puuttua ulkomailta tapahtuvaan etärahapelien tarjontaan. Näin ollen vastauksia ongelmien kontrolloimiseksi ja sääntelemiseksi on haettava toisaalta. Yksi mahdollisuus on kiteytettävissä käsitteen *yhteistyöstrategia* alle. Yhteistyön merkitystä on tähdennetty monella tavalla. Ensinnäkin on korostettu hallitusten välistä yhteistyötä EU:n tasolla. Toiseksi on tuotu esille myös tarve yhteistyöhön etärahapeliyritysten kanssa.³⁵⁹ Tähän voidaan lisätä yhteistyön tarve erityisesti teleyritysten – tietoliikenneyhteyksien estotoimet – ja luottolaitosten – maksujenvälityksen estotoimet – kanssa. Viimeksi mainituilta osin kysymys on siitä, että ohjaus saataisiin ensisijaisesti rakennettua itsesääntelyn varaan.

Asia erikseen on se, kuinka vakaalle pohjalle ja toimivaksi yhteistyösuhteet voivat käytännössä rakentua. Esimerkiksi EU-tasoinen yhteistyö rahapelitoiminnan sääntelyssä ei ole edennyt kovinkaan pitkälle³⁶⁰. Se mitä on tapahtunut, on luonnehdittavissa *negatiiviseksi harmonisoinniksi*: EY-tuomioistuin on asettanut kansalliselle lainsäätäjälle rajoja ja reunaehtoja, joiden puitteissa lainsäädäntöä voidaan kansallisella tasolla kehittää. Toisaalta voidaan kysyä, kuinka pitkälle

358 Ks. viimeksi mainitulta osin esimerkiksi HE 197/1999 vp.

359 RSeconsulting (2006), 3.

360 Vrt. Ministry of Taxation (2001), 1 edellytyksistä kansainväliselle yhteistyölle.

EY-tuomioistuin voi päätöksissään mennä ennen kuin se astuu unionioikeudellisen arvioinnin puolelta kansallisen politiikanteon puolelle.

Yhteistyö etärahapeliyritysten kanssa voi staattisesta näkökulmasta onnistua, jos Suomen etärahapelimarkkinat ovat valtaosin vain harvojen yritysten hallussa. Tämän ohella on otettava huomioon kuitenkin myös *dynaaminen näkökulma*: etärahapelimarkkinoille voi tulla yhtä lailla kuin sieltä voi poistua helposti yrityksiä; toisaalta pelaajat voivat vähäisin transaktiokustannuksin siirtyä käyttämään yhden yrityksen palvelujen sijasta toisen yrityksen palveluja. Näissä olosuhteissa on luonnollisesti hankalaa päästä kehittämään kestävä yhteistyötä pitkällä aikavälillä.³⁶¹

Edellä mainitut näkökohdat korostavat samalla sitä, että kansallisen lainsäätäjän yksipuoliset toimet saattavat nousta avainasemaan tähdättäessä etärahapelaamisen kontrollointiin ja siitä aiheutuvien haittavaikutusten minimointiin. Samalla yksipuoliset lainsäädäntö- yms. toimet voivat luoda *esimerkki- tai demonstraatiovaikutusta* eli muutkin valtiot voivat seurata sääntelytoimissa varsinkin, jos Suomessa omaksuttu sääntelymalli osoittautuu onnistuneeksi sääntelykeinoksi.³⁶² Tässä suhteessa pelipanosten palautusoikeutta koskeva sääntelyvaihtoehto muodostaa hyvin kiinnostavan oikeudellisen innovaation.

Uusia sääntelyvaihtoehtoja silmällä pitäen mielipiteet niiden toteuttamiskelpoisuudesta ovat jakautuneet kahtaalle. Yhtäältä on tutkijoita ja muita tahoja, joiden mukaan etärahapelien sääntely olisi todennäköisesti tuomittu epäonnistumaan, ja toisaalta on tahoja, jotka suhtautuvat (ainakin varovaisen) myönteisesti mahdollisuuksiin säännellä etärahapelaamista ja etärahapelien tarjontaa.

Mielipide-erojen taustalla on keskeisimmin kaksi näkökohtaa. Ensinnäkin etärahapelisääntelyn kiertämistä on pidetty joko helppona tai päinvastoin varsin hankalana. Tässä valossa tärkeään asemaan nouseekin sen arviointi, kuinka helppoa tosiasiallisesti sääntelyn kiertäminen olisi. Toisaalta kaikkia keinoja on mahdotonta kartoittaa esimerkiksi teknologian nopean kehityksen johdosta. Tämän kysymyskokonaisuuden osalta saattaa olla perusteltua erillisselvityksen laatiminen, koska kysymys on teknologista erityistietämystä vaativasta osa-alueesta ja koska kysymys on asiasta, jonka mukana etärahapelien sääntely voi nousta tai kaatua. Joka tapauksessa on syytä korostaa, että kiertämisyjärjestelyt rapauttavat sääntelyn vaikuttavuutta samalla, kun ne johtavat kustannustehottomuuteen: sääntely kiertämisyjärjestelyineen aiheuttaa kyllä kustannuksia johtamatta kuitenkaan tavoitteiden saavuttamiseen.³⁶³

Toiseksi kansainvälisessä ja kotimaisessakin kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota eurooppaoikeudellisten reunaehtojen täyttymiseen: osa tutkijoista on ollut hyvin penseitä sen suhteen, voidaanko EY-oikeuden tarjoamissa puitteissa säännellä etärahapelejä, kun taas toiset ovat olleet tässä myönteisiä. Joka tapauksessa vastedes on varauduttava siihen, että unionioikeudelliset reunaehdot luovat epävarmuusalueen pyrittäessä sääntelemään rajat ylittävää etärahapelien tarjontaa. Suomessa tätä keskustelua on ”höystänyt” lisäksi perusoikeusproblematiikka: esimerkiksi, onko etärahapelien sääntely sopusoinnussa omaisuudensuojaa tai sanavapautta koskevien perusoikeuksien kanssa? Oikeudellinen näkökulma on johdattanut osaltaan sen tutkimiseen, missä lainsäädäntöautonomian rajat Suomessa kulkevat suhteessa EY-oikeuteen ja toisaalta missä määrin perusoikeudet tosiasiaa rajoittavat etärahapelien sääntelyä.

Eräiltä osin etärahapelien sääntelyssä esiintuotuja EY-oikeudellisia tulkintoja on ollut vaikea jakaa. Esimerkiksi väittäjä, että etärahapelien sääntely ei olisi sopusoinnussa EY-oikeuden kanssa siksi, ettei näitä pelejä vakavampia yhteiskunnallisia ongelmia ole säännelty, on kyseenalainen. Kansallisen lainsäätäjän autonomiaa kavennettaisiin tällä tavoin olennaisesti.

361 Kansallisella tasolla esimerkiksi peliyritysten itsesääntely voi vielä toimia, mutta mitä globaaleimmiksi markkinat muodostuvat, sitä hankalampaa itsesääntely on, ks. myös SOU 2006:11, 103. Toisaalta on ollut havaittavissa, että peliyritysten omat eettiset säännöt voidaan ehkä kyseenalaistaa unionioikeudellisesta näkökulmasta helpommin kuin viranomaisten asettamat rajoitukset, ks. erityisesti KHO:2007:28.

362 Tällaista ajattelutapaa on korostettu muun muassa Tanskassa, ks. esimerkiksi Ministry of Taxation (2001), 20.

363 Yllä mainittuun viitaten voidaankin puhua symbolisesta lainsäädännöstä: ongelmia ei tosiasiallisesti ratkaista, mutta lainsäätäjä kuitenkin tekee jotakin.

Selvityksen kuluessa on ilmennyt selkeästi se, että etärahapeliin sääntelyn ongelmat vaihtelevat olennaisesti siitä riippuen, minkälaisesta sääntelyvaihtoehdosta on kysymys, vaikka edellä mainitut peruskysymykset ilmenevätkin useiden sääntelyvaihtoehtojen yhteydessä. Tämän pohjalta on ollut myös mahdollista jossain määrin arvioida vaihtoehtojen paremmuutta. Esimerkiksi tietyt sääntelyvaihtoehdot, kuten vero-ohjauksen, on voinut sulkea pois jatkotarkastelusta niihin liittyvien hallinnollisten ja muiden ongelmien vuoksi.

Selvityksessä on päädytty siihen, että houkutteleva ohjauskeino olisi niin sanottu yhdistelmävaihtoehto, jossa samanaikaisesti säädettäisiin etärahapeliin levittämisen estotoimista ja etärahapeliin liittyvien maksusuoritusten estotoimista. Nämä sellaisenaan erilliset ohjauskeinot olisivat yhdistettävissä yhteen ja samaan ja kaiken lisäksi varsin lyhyeen lakiin. Alustavan katsauksen perusteella vartenotettavana on pidettävä myös sääntelyä pelipanosten palautusoikeudesta.

Toisaalta, vaikka selvityksen perusteella voisikin kallistua tietynlaisen kokonaissääntelyvaihtoehdon kannalle, sen tarkoituksenmukaisuus riippuu olennaisessa määrin kuitenkin siitä, miten se lainsäädäntöteknisesti rakennetaan. Periaatteessa näet hyvinkin ihanteellinen sääntelymalli voidaan käytännössä toteuttaa siten, ettei se toteuta lainkaan hyvän etärahapelin sääntelyn ominaisuuksia. Tämän vuoksi selvityksessä on analysoitu varsin tarkkaan yksityiskohtiin meneviä sääntelyongelmia, jos tietynlaiseen etärahapeliin sääntelyyn päädytään. Lisäksi yhdistelmävaihtoehdolla on vääjäämättä EY-oikeudelliset koetinkivensä.

Vaikka selvityksessä on eritelty potentiaaliset sääntelykeinot antaen samalla kuva, että ne olisivat perin erilaisia toinen toisiinsa nähden, näin ei välttämättä käytännössä ole. Esimerkiksi oikeus pelipanosten palauttamiseen olisi omiaan luomaan kannustimen luottolaitoksille maksujenvälityksen estotoimiin ja teleyrityksille tietoliikenneyhteyksien estotoimiin. Toisin sanoen tämä sääntelyvaihtoehto voisi käytännössä johtaa yhdistelmävaihtoehtoon.³⁶⁴

Etärahapelin sääntelyn vaikuttavuuden kannalta keskeinen havainto on se, ettei sääntelyn välttämättä tarvitse onnistua kattamaan sataprosenttisesti kaikkia toimintoja, toisin sanoen esimerkiksi ja erityisesti lainsäädännön kiertämisyjärjestelyt eivät välttämättä tee tyhjäksi etärahapelilainsäädännön tavoitteiden saavuttamista. Tämä johtuu osaltaan siitä, että alalla vallitsee kiiivas kilpailutilanne. Tämä on puolestaan heijastunut siten, etteivät etärahapeliyhtiöiden voittomarginaalit esimerkiksi nettipokerissa ole kovin suuret. Näin ollen, jos sääntelyllä onnistutaan kasvattamaan tarvittavassa määrin etärahapeliyritysten luottotappioita ja/tai luottotappioriskiä, ne voivat hyvinkin poistua Suomen markkinoilta. Toisaalta tähän voi ajatella sisältyvän sen riskin, että jäljelle jäävien etärahapeliyritysten markkinavoima kasvaa, minkä myötä niiden voittomarginaalit kasvaisivat. Tämä uhka ei liene kuitenkaan kovin relevantti siitä johtuen, että markkinoille tulo on helppoa: jos potentiaaliset yritykset havaitsevat voittojen etärahapeleistä kasvavan, ne suuntaavat markkinoille ja voitot supistuvat jälleen. Käsillä oleva ajatuskulku osoittaa sen, miten oikeudellinen sääntely ja markkinoiden oma sääntelymekanismi saattavat olennaisessa määrin tukea toinen toisiaan.

Poistuvatko etärahapeliyritykset välittömästi Suomen markkinoilta, jos niiden toiminta osoittautuu sääntelyn johdosta kannattamattomaksi? Nähdäkseni tässä suhteessa on otettava huomioon ainakin kaksi näkökohtaa. Ensinnäkin etärahapeliyritykset voivat pysyä markkinoilla tappiollisinkin jonkin aikaa, jotta ne pystyvät kartoittamaan ja kokeilemaan erilaisia sääntelyn kiertämisyjärjestelyjä, joiden avulla tilanne heidän kannaltaan paranisi. Toiseksi etärahapeliyritykset voivat käyttäytyä strategisesti. Ne eivät poistuisi Suomen – tappiollisilta – markkinoilta, koska ne pelkäisivät muidenkin maiden omaksuvan vastaavanlaisen sääntelyn. Tätä ongelmaa kärjistää vielä se, että Suomi ei markkina-alueena globaaleilla etärahapelimarkkinoilla ole järin suuri.³⁶⁵ Edellä mainittua taustaa vasten etärahapeliyritysten tappiollisuus sääntelyn johdosta ei välttämättä välittömästi johtaisi näiden yritysten poistumiseen Suomen markkinoilta. Toisaalta

364 Toisaalta etärahapelaamisen kieltäminen luonnollisilta henkilöiltä Suomessa voisi johtaa pitkälle samanlaiseen lopputulokseen kuin pelivoitoilta kannettava 100 prosentin (tai joka tapauksessa hyvin korkea) vero.

365 Edellä mainittua ongelmaa voi korostaa lisäksi se, jos ulkomaiset peliyritykset asettavat kansallisen lainsäädännön EY- ja WTO-oikeuden mukaisuuden kyseenalaiseksi.

tätä taustaa vasten ja muutoinkin jälkiseuranta olisi tärkeässä asemassa, kun arvioidaan sääntelyn vaikuttavuutta.

Edellä mainittuun on hyvä suhteuttaa Yhdysvalloissa nettirahapelitoiminnan kieltäneen lain vaikutukset. Laki hyväksyttiin vuonna 2006. Alan suuret yritykset eväsivät varsin nopeasti Yhdysvaltain kansalaisten pääsyn pelisivustoilleen. Sen sijaan pienemmät Internet-peliyritykset eivät lähteneet tähän mukaan, vaan ovat mahdollistaneet yhdysvaltalaisille pelaamisen sivustoillaan³⁶⁶. Tämä esimerkki osoittaa joka tapauksessa sen, että peliyritysten paljous voi johtaa siihen, etteivät suinkaan kaikki niistä käyttäydy samalla tavalla. Toisaalta, jos suurimmat yritykset poistuvat markkinoilta, pienempien yritysten houkutin tulla markkinoille ja pysyä siellä kasvaa lisääntyneiden potentiaalisten voittojen toivossa.

Päätteeksi on syytä viitata siihen, että Suomessa on käynnistetty keskustelu arpajaislainsäädännön uudistamisesta. Tämä johdattaa problematisoimaan muun muassa sitä, olisiko rajat ylittävä etärahapeliin sääntely toteutettava erillisuudistuksena vai osana lainsäädännön kokonaisuudistusta. Jälkimmäistä vaihtoehtoa puoltaa erityisesti se, että etärahapeliin sääntely saataisiin näin paremmin nivellettyä arpajaislainsäädäntöön niin oikeudellisesti kuin lainsäädäntöteknisesti. Toiseen suuntaan puhuu puolestaan se, että etärahapeliin erillissääntely voisi olla toteutettavissa nopeastikin, kun taas toteutettaessa se osana kokonaisuudistusta etärahapelisääntelyä voitaisiin joutua odottamaan sängen pitkään. Tämä heijastuisi vääjäämättä ylimenokautena sosiaalisina ja muina haittoina.

366 Valkama (2006), 24.

Lähteet

Kirjallisuus

- Advokatfirman Hammarskiöld & Co (2006). *Prememoria angående betänkandet "Spel i en föränderlig värld"*. Stockholm.
- Akerlof, George A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 488–500.
- Coase, Ronald H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 1–44.
- Cooter, Robert & Ulen, Thomas (2004). *Law & Economics*. Fourth Edition. International Edition. Pearson Addison Wesley.
- Garvin, Larry T. (2005). Small Business and the False Dichotomies of Contract Law. *Wake Forest Law Review*, 295–388.
- Haupt, Stefan (2003). An Economic Analysis of Consumer Protection in Contract Law. *German Law Review*, 1137–1164.
- Heikkilä, Jukka, Laine, Juha & Salo, Jukka (2002). Rajat ylittävien etärahapeliien sääntely. *Defensor Legis* N:o 6/2002, 1018–1043.
- Heinonen, Jukka (2004). Hoitoon hakeutuminen ja hoidon saatavuus rahapeliongelmissa. A-klinik-kasäätiöllä laadittu selvitys. Julkaisematon.
- den Hertog, Johan (2000). General Theories of Regulation. Teoksessa: Bouckaert, Boudewijn & De Geest, Gerrit (eds.): *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III. The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 223–247.
- Jaakkola, Tapio (2006a). Peluuri. Vuosiraportti 2006.
- Jaakkola, Tapio (2006b). Viihteestä riippuvuudeksi – rahapeliongelman luonne. Tilastokeskus. Hyvinvointikatsaus 4/2006, 26–29.
- Jolls, Christine & Sunstein, Cass R. (2006). Debiasing through Law. *Journal of Legal Studies*, 199–241.
- Kanniainen, Vesa, Määttä, Kalle & Rautio, Jaakko (1998). Ryhmäkanne. Oikeustaloustieteellinen näkökulma. Teoksessa: Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (toim.): *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen* 2. Helsinki, 159–181.
- Kanniainen, Vesa, Määttä, Kalle & Timonen, Pekka (1996a). Coasen teoreema: esittely ja arviointi. Teoksessa: Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (toim.): *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*. Gaudeamus. Tampere, 46–61.
- Kanniainen, Vesa, Määttä, Kalle & Timonen, Pekka (1996b). Oikeustaloustiede. Johdantoa lähestymistapoihin ja käsitteisiin. Teoksessa: Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (toim.): *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*. Gaudeamus. Tampere, 11–45.
- Laurila, Maija (1994). Yksinoikeudet ja kilpailu rahapelitoiminnassa. Tarkasteltavana erityisesti Raha-automaattiyhdistys. Helsinki.
- Miceli, Thomas J. (2004). *The Economic Approach to Law*. Stanford University Press. Stanford, California.
- Milgrom, Paul & Roberts, John (1992). *Economics, Organization & Management*. Prentice-Hall, Inc.
- Mäyrä, Frans (2006). Internet-pelaamisen muodonmuutos. Tilastokeskus. Hyvinvointikatsaus 4/2006, 16–19.
- Määttä, Kalle (1997). Environmental Taxes. From an Economic Idea to a Legal Institution. Jyväskylä.
- Määttä, Kalle (1999). Regulaatioteorian perusteita. Teoksessa: Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (toim.): *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen* 3. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki, 21–42.
- Määttä, Kalle (2005). Yritysoikeus yritystoiminnan suunnittelussa. Edita. Helsinki.
- Määttä, Kalle (2006). Oikeustaloustieteen perusteet. Edita. Helsinki.
- Määttä, Kalle (2007). Veropolitiikka: teoria ja käytäntö. Edita. Helsinki.
- OECD (1988). *Taxing Consumption*. Paris.
- Ogus, Anthony (1994). *Regulation: Legal form and economic theory*. Oxford.
- Posner, Richard A. (1998). *Economic Analysis of Law*. Fifth Edition. Aspen Law & Business. United States of America.
- Pöyhönen, Juha (1988). Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala.
- Rahapelifoorumi, Haittaryhmä: Rahapelit ja niihin liittyvät haitat.
- RSeconsulting (2006). A Literature Review and Survey of Statistical Sources on Remote Gambling. (Authors: Sangeeta Ranade, Stuart Bailey, Alexandra Harvey). London.
- Telaranta, K.A. ETUNIMET AUKI!! (1990). Sopimusoikeus. Lakimiesliiton Kustannus. Vammala.
- Valkama, Juha-Pekka (2006). Nettipokeri-ilmiö. Tilastokeskus. Hyvinvointikatsaus 4/2006, 22–24.
- Wienert, H. ETUNIMI AUKI!! (1997). Regulation and industrial competitiveness: A perspective from regulatory reform. Paris.

Virallislähteet

- HaVM 10/2001 vp. – HE 197/1999 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 10/2001 vp. Hallituksen esitys arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVM 25/2001 vp. – HE 211/2001 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 25/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta.
- HE 8/1977 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuluttajansuojalainsäädännöksi.
- HE 88/1985 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kulu-
tusuottoja koskevaksi lainsäädännöksi.

- HE 15/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaisverolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 360/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 120/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maa-kaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 218/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 3 ja 4 luvun, varallisuusoi-keudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n, huoneenvuokralain 5 §:n ja maanvuokralain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 158/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 197/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 79/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 232/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle viivästyskorosta annetun lainsäädännön muuttamisesta.
- HE 33/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 53/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi.
- HE 173/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain sekä rikoslain 32 luvun 1 §:n muuttamisesta.
- HE 187/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- HE 122/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 99/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsipornografian levittämisen estotoimista.
- HE 154/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ryhmäkannelaiksi ja laiksi Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 232/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle alkoholilain muuttamisesta.
- LiVM 20/2006 vp – HE 99/2006 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 20/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi lapsipornografian levittämisen estotoimista.
- Ministry of Taxation (2001): National Internet gaming strategy. Denmark.
- Norske pengespel i ei digital framtid (2001): Rapport utarbeidd av expertgruppe nedsette av Kulturdepartementet.
- PeVL 23/2000 vp – HE 197/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 23/2000 vp. Hallituksen esitys arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 14/2002 vp – HE 54/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 14/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Prop. 2002/03:93. Vissa frågor inom spelområdet m.m.
- Skatteministeriet (2001): Spil i fremtiden – overvejelser om en samlet spillelovgivning. Köpenhamn.
- SOU 2006:11. Spel i en föränderlig värld. Slutbetänkande av Lotteriutredningen. Stockholm.

Lyhenteet

EFTA	European Free Trade Association
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KSL	kuluttajansuojalaki (38/1978)
LiVM	liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OikTL	laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
prop.	regeringens proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
vp.	valtiopäivät
WTO	World Trade Organization

RAPORTTEJA-sarjassa aiemmin ilmestyneet

2008

Kristian Wahlbeck, Kristiina Manderbacka, Lauri Vuorenkoski, Hannamaria Kuusio, Minna-Liisa Luoma, Eeva Widström. Quality in and Equality of Access to Healthcare Services. HealthQUEST, Country Report for Finland
Reports 1/2008 Tilausnro R1/2008

2007

Juha Koivisto. Kuinka paljon asiakkaan sana painaa? Bikva-menetelmän relationaalinen arviointi
Raportteja 21/2007 Tilausnro R21/2007

Kaija Hänninen. Palveluohjaus. Asiakaslähtöistä täsmäpalvelua vauvasta vaariin
Raportteja 20/2007 Tilausnro R20/2007

Heini Lehtoranta, Minna-Liisa Luoma, Seija Muurinen (toim.). Ikäihmisten laitoshoidon laadun kehittämishanke. Loppuraportti 2007
Raportteja 19/2007 Tilausnro R19/2007

Network-based Practices in the Prevention of Social Exclusion among Schoolchildren in St. Petersburg
Reports 18/2007 Tilausnro R18/2007

Riitta-Liisa Kokko, Mimosa Koskimies. Ennakointidialogit moniammattillisena yhteistyömuotona. Dialogisten verkostopalaverien välitön palaute
Raportteja 17/2007 Tilausnro R17/2007

Satu Korhonen, Ilse Julkunen, Pekka Karjalainen, Anu Muuri, Riitta Seppänen-Järvelä. Arviointi ja hyvät käytännöt sosiaalipalveluissa. Asiantuntijoiden pohdintoja tulevasta
Raportteja 16/2007 Tilausnro R16/2007

Outi Töytäri: Apuvälineiden ja apuvälinepalveluiden saatavuus terveyskeskuksissa ja keskussairaaloissa 2006. Selvitys apuvälineiden luovutuskäytännöistä ja apuvälinepalvelujen toteutuksesta
Raportteja 15/2007 Tilausnro R15/2007

Sirpa Andersson: Palveluasuntoja ikäihmisille. Palveluasuminen nykytilanne ja tuleva tarve
Raportteja 14/2007 Tilausnro R14/2007

Olga Sakharova, Isaac Gurovich, Kristian Wahlbeck: Mental Health Indicators in Russia. A Study of the Availability of European Indicators for the MINDFUL Project
Reports 13/2007 Tilausnro R13/2007

Annika Forsander: International Practice and Policy Trends in International Labour Immigration
Raportteja 12/2007 Tilausnro R12/2007

Antti Parpo: Työllistymisen esteet
Raportteja 11/2007 Tilausnro R11/2007