

**Online-rahapeliolosuhteet EU:ssa ja mahdollinen
toissijaisuusperiaatteellinen harmonisointitarve
kuluttajansuojan korkean tason saavuttamiseksi**

Lapin Yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Eurooppaoikeus
Pro gradu -tutkielma
Antti Sasi
0421825
2020

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Online-rahapeliolosuhteet EU:ssa ja mahdollinen toissijaisuusperiaatteellinen harmonisointitarve kuluttajansuojan korkean tason saavuttamiseksi

Tekijä: Sasi, Antti

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Eurooppaoikeus

Työn laji: Tutkielma_pro gradu_Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 104 (teksti 82)

Vuosi: 2020

Tiivistelmä: Euroopan unionin (EU) oikeudellisen järjestelmän ydinpiirteenä voidaan pitää unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä vallitsevaa sisäänrakennettua jännitettä, joka koskee erityisesti harmonisoinnin laajentumista ja toisaalta jäsenvaltioiden sääntelyautonomiata. Rahapelialaa voidaan pitää erityisen herkkänä ja poikkeuksellisen alana Euroopan unionissa, sillä se ei sisällä alakohtaista sekundäärilainsäädäntöä sen moraalista, uskonnollista ja kulttuurista erityispiirteistä johtuen, mutta samalla EU on luonut kevyen harmonisointiin pyrkivää soft-law normistoa.

Tutkielman tarkoituksena on ollut muodostaa ensinnäkin pääpiirteinen kuva online-rahapeliolosuhteista EU-oikeudellisista olosuhteista ja järjestelytavoista Euroopan sisämarkkina-alueella erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännön kautta. Erityisesti on käsitelty palveluiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta sekä jäsenvaltioiden oikeuksia rajoittaa näitä perusvapauksia. EUT:n luomaa oikeuskäytäntöä voidaan pitää pohjana sille, miten jäsenvaltiot voivat soveltaa lainsäädäntöään.

Toiseksi tavoitteena on ollut arvioida online-rahapelejä koskevan soft-law sääntelyn kehityksen ja annetun suosituksen 2014/478/EU kautta, toteutuuko online-rahapelejä koskevat kuluttajansuojan korkean tason saavuttamiseksi asetetut tavoitteet riittävällä tasolla jäsenvaltioissa. Kolmanneksi tarkoituksena on ollut tutkia tarkoituksenmukaisinta tasoa säännellä online-rahapelejä. Kantavana periaatteena koko tutkimuksen ajan on ollut toissijaisuusperiaate ja mahdollisen toimivaltakynnyksen ylittyminen päämääränä harmonisoivampi sääntely online-rahapeliolosuhteiden alalla. Toissijaisuusperiaatteellista perustelua on myös käsitelty useiden EUT:n päätösten kautta.

Tutkimuksessa on havaittu, että kuluttajansuojan toteutumisessa jäsenvaltioissa on merkittäviä puutteita online-rahapeliin rajat ylittävän luonteen sekä pirstaloituneen sääntelyn vuoksi. Samalla on havaittu toissijaisuusanalyysin kautta, että EU:lla olisi perusteet edetä ja luoda pakottavampaa luonnetta omaavaa ja harmonisoivempaa lainsäädäntöä online-rahapeliin alalla kuluttajansuojan korkean tason saavuttamiseksi. Tutkielmassa on annettu *de lege ferenda* tyyppisiä suosituksia siitä, kuinka vallitsevaa oikeustilaa voitaisiin parantaa EU:ssa. Samalla on kuitenkin huomioitu realiteetteja siitä, miksi EU ei käytännössä tule ainakaan lähitulevaisuudessa toimimaan online-rahapeliin suhteen.

Avainsanat: toissijaisuusperiaate, kuluttajansuoja, online-rahapelit, soft-law, harmonisointi, EUT

x Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

Sisällys

Lähteet	V
Lyhenteet	XXIII
1 Johdanto	1
1.1 Tutkielman taustaa ja tutkimuskysymykset.....	1
1.2 Tutkielman rakenne ja rajaus.....	4
1.3 Menetelmät	5
2 Online-rahapelit EU:ssa	7
2.1 Lähtökohtia.....	7
2.2 Määritelmät.....	10
2.3 Online-rahapelejä koskevat keskeisimmät periaatteet ja rajoitukset EUT:n valossa	11
2.3.1 Palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus	11
2.3.2 Perusvapauksien rajoittaminen ja suhteellisuusperiaate.....	14
2.3.3 Vastavuoroisen tunnustamisen periaate.....	18
3 Toissijaisuusperiaate	21
3.1 Periaate poliittisena käsitteenä ja historia.....	21
3.2 Toissijaisuusperiaate EU:ssa	23
3.2.1 EU:n toimivaltajako – annetun toimivallan periaate – voiko EU toimia?.....	23
3.2.2 Määritelmä, tarkoitus ja tulkinta EU:ssa – SEU 5(3) artiklan ja pöytäkirjan (N:o 2) tarkastelua toissijaisuusanalyysin kautta.....	25
3.2.3 Toissijaisuusperiaatteen analyysiä EUT:n tuomioiden kautta.....	32
4 Online-rahapelien soft-law-sääntelyn kehitys EU:ssa	40
4.1 Lähtökohtia.....	40
4.2 EU:n yleisen kuluttajansuoja-aseman parantaminen.....	41
4.3 Soft-law online-rahapelien oikeuslähteenä.....	43
4.4 Vihreä kirja 2011	44

4.5 Tiedonanto 2012	45
4.6 Komission suositus 2014 - tavoitteena kuluttajansuojan korkea taso	48
4.6.1 Tietovaatimukset	50
4.6.2 Alaikäisten online-rahapeliin estäminen.....	50
4.6.3 Pelaajien tunnistautuminen.....	51
4.6.4 Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojele.....	54
4.6.5 Kaupallinen viestintä	58
4.7 Suosituksen jälkeinen aika	60
4.8 EU:n johdetun oikeuden vaikutus rahapeleihin.....	62
4.9 Vertailua EU:n tupakkalainsäädäntöön	66
5 Online-rahapeliin sääntely tietyissä jäsenvaltioissa.....	68
5.1 Italia	68
5.2 Saksa.....	70
5.3 Tanska.....	72
5.4 Norja	73
5.5 Malta.....	74
6 Johtopäätökset	77

Lähteet

Kirjallisuus

Alkio (2015)

Alkio, Mikko, 2015. Rahapelilainsäädäntö ja markkinat. Alma Talent, Helsinki 2015.

Alkio (2020)

Alkio, Mikko, 2020. Rahapelilainsäädäntö ja markkinat. Alma Talent, Helsinki 2020.

Anselme – Robinson (2013)

Anselme, Patrick – Robinson, Mike James F, 2013. What motivates gambling behaviour? Insight into dopamine's role, 2013.

Arnall (2018)

Arnall, Anthony, 2018. EU recommendations and judicial review, University of Birmingham, 2018.

Astola (2018)

Astola, Tiina, 2018. Katsaus EU:n yleiseen kuluttajansuojaan – oikeuksien määrittelystä täytäntöönpanoon. Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi, Juhani Jokisen juhlakirja, Helsinki 2018.

Auer – Griffiths (2013)

Auer, Michael – Griffiths, Mark D., 2013. Behavioral tracking tools, regulation and corporate social responsibility in online gambling. Gaming Law Review and Economics, 17, 579-583.

Blaszczynski – Collins – Fong – Ladouceur – Nower – Shaffer – Tavares – Venisse (2011)

Blaszczynski, Alex - Collins, Peter - Fong, Davis – Ladouceur, Rober – Nower, Lia – Shaffer, Howard J. – Tavares, Hermano – Venisse, Jean-Luc, 2011. Responsible Gambling: General Principles and Minimal Requirements, Springer Science, 26.2.2011.

Carran (2018)

Carran, Margaret, 2018. Consumer protection in EU online gambling regulation, Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States, For the European Gaming and Betting Association, London, 2018.

Craig – de Búrca (2011)

Craig, Paul - de Búrca, Gráinne, 2011. EU Law: Text, Cases, and Materials, New York 2011.

Cramér (1993)

Cramér, Per, 1993. Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtidens EG/EU, SvJT 1993.

Eerola (2000)

Eerola, Risto – Mylly, Tuomas – Saarinen, Päivi, 2000. EU-oikeuden perusteet, Jyväskylä 2000.

Ekholm (2020)

Ekholm, Juha, 2020. Verkkorahapelaamisen maantiede – Urheiluedonlyönnin motivaatiotekijät. Helsinki 2020.

Farnsworth (2004)

Farnsworth, Nick, 2004. Subsidiarity – A conventional industry defence, European Environmental Law Review, June 2004.

Frieling (1992)

Frieling, Reinhard, 1992. Der Weg des ökumenischen Gedankens - eine Ökumenekunde zitieren. Göttingen 1992.

Hartly (2010)

Hartly, TC, 2010. The Foundations of European Union Law, Oxford University Press, seventh edition, 2010.

Hirvonen (2011)

Hirvonen, Ari, 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Hojnik (2018)

Hojnik, Janja, 2018. Online Gambling under EU Law: Strolling Between Controlled Expansion and Genuine Diminution of Gambling Opportunities. Lexonomica Vol. 10, No. 2, pp. 67–102, December 2018.

Husa (2010)

Husa, Jaakko, 2010. Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – oikeaa oikeusvertailua? *Lakimies* 5/2010.

Häyhä (1997)

Häyhä, Juha, 1997. Johdanto, teoksessa Juha Häyhä (toim.), Minun metodini. WSOY, Helsinki 1997.

Jääskinen (2007)

Jääskinen, Niilo 2007. Euroopan Unioni. Oikeudelliset perusteet, Helsinki 2007.

Joutsamo (1995)

Joutsamo, Kari, 1995. Subsidiariteettiperiaate EY-oikeudessa, Lakimies 5/1995, s. 742–750.

Kolehmainen (2015)

Kolehmainen, Antti, 2015. Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Miettinen, Tarmo (toim.). Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 30.6.2015.

Korkman (2019)

Korkman, Mimosa, 2019. EU-oikeuden rajat välitystietojen säilytysvelvollisuuden asettamiselle ja säilytettyjen tietojen luovuttamiselle rikostorjunnassa. Pro-gradu - tutkielma, huhtikuu 2019. Edilex 5.8.2020.

Littler (2007)

Littler, Alan, 2007. The Regulation of Gambling at European Level. The Balance to be Found. ERA Forum (2007) 8:357–371.

Lööw (2013)

Lööw, Linn, 2013. The Principle of Subsidiarity: An Examination of the Swedish Parliament's Application of the New Protocol on Subsidiarity, Uppsala, 2013.

Marionneau – Lähteenmaa (2020)

Marionneau, Virve – Lähteenmaa, Juho, 2020. Yhteiskunnallisten tuottojen kerääminen rahapeleillä ja peliportfolioiden vaikutus valtion yksinoikeusjärjestelmässä, Yhteiskuntapolitiikka, 2020.

Miettinen – Raitio (2019)

Miettinen, Samuli - Raitio, Juha, 2019. Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys, 1.2.2019. Liite Suomen sisäministeriön rahapelilainsäädäntöä koskevassa esiselvityksessä, Sisäministeriön julkaisuja 2019:25.

Määttä (2008)

Määttä, Kalle, 2008. Etärahapelien sääntelystä, Helsinki 2008.

Niinikoski (2005)

Niinikoski, Anni (os. Vuorila), 2005. Rahapeli toiminnan järjestämisen EU-oikeudelliset edellytykset. Pro gradu -tutkielma, joulukuu 2015. Edilex 27.2.2007.

Nikkinen (2014)

Nikkinen, Janne, 2014. The Global Regulation of Gambling: A General Overview. Helsinki 2014.

Pavlovic (2011)

Pavlovic, Dusan, 2011. Contemporary Legal Problems in Online Gambling Related to Freedom to Provide Services within European Union Internal Market, Hannover, 29.7.2011.

Pavlovic (2016)

Pavlovic, Dusan, 2016. Identification of Online Gamblers in the EU: A Two-Edged Sword, Bologna, 2016.

Pesonen (2010)

Pesonen, Tapani, 2010. Lissabonin sopimus kootusti, Defensor Legis 1/2010, s. 98–115.

Raijas – Pirilä (2019)

Raijas, Anu – Pirilä, Maria, 2019. Rahapelijärjestelmät – Suomi ja muut maat, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä, 4/2019.

Raijas – Pirilä (2019)

Raijas, Anu – Pirilä, Maria, 2019. Vastuullisuus rahapelitoiminnassa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä, 7/2019.

Raitio (2006)

Raitio, Juha, 2016. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, Talentum 2006.

Raitio (2013)

Raitio, Juha, 2013. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, Talentum 2013 3. uud. p.

Raitio (2016)

Raitio, Juha, 2016. Euroopan unionin oikeus. Liettua 2016.

Rentto (1995)

Rentto, Juha-Pekka, 1995. Toissijainen valtio: kirjoituksia kansalaisvastuun ensisijaisuudesta subsidiariteettiperiaatteen mukaisessa valtioajattelussa, Turku 1995.

Rintoul (2019)

Rintoul, Angela, 2019. Modernising harm prevention for gambling in Australia: International lessons for public health policy and improved regulation of gambling. Churchill Fellow, Australia, 2019.

Saarinen (1994)

Saarinen, Risto, 1994. Johdatus ekumeniikkaan, Helsinki 1994.

Schwertmann (2015)

Schwertmann, Martin A., 2015. Gambling Licenses in the EU, Stanford-Vienna European Union Law Working Paper No. 14, 2015.

Shaw (2000)

Shaw, Jo, 2000. Law of the European Union, 3rd edition, Palgrave Law Masters, 2000.

Tan (2020)

Tan, Xiaowen, 2020. The Rules of Evidence in Private Enforcement of the EU Competition Law, Väitöskirja, Helsinki 26.2.2020.

Van den Bogaert – Cuyvers (2011)

Van Den Bogaert, Stefaan – Cuyvers, Armin, 2011. "Money for Nothing": The case law of the EU court of justice on the regulation of gambling. Common Market Law Review, United Kingdom 2011.

Walker – Barnett (1999)

Walker, Douglas – Barnett, A. H., 1999. The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective. Journal of Gambling Studies, 1999.

Young – Todd (2008)

Young, Robert – Todd, Jonathan, 2008. Online gambling, Focusing on integrity and a code of conduct for gambling, Policy Department, Economic and Scientific Policy. Marraskuu 2008.

Virallislähteet

EU:n primäärioikeus

2012/C 326/02

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02, EUVL C 326/391, 26.10.2012.

SEU

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL nro C 326, 26.10.2012.

SEUT

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL nro C 326, 26.10.2012.

EU:n sekundäärioikeus

(EU) 2018/1808

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808 audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi, EUVL L303/69, 14.11.2018.

(EU) 2018/843

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta, EUVL L 156/43, 19.6.2018.

(EU) 2016/679

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

(EU) 2015/1535

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535 teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien

tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä, EUVL L 241, 17.9.2015.

(EU) 2015/849

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta, EUVL L 141/73, 5.6.2015.

2014/40/EU

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta, EUVL L 127/1, 29.4.2014.

2010/13/EU

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2010, audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi), L 95/1, 15.4.2010.

2006/123/EY

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla, 12.12.2006, EUVL L 376/36.

2005/60/EY

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen, EUVL L 309/15, 25.11.2005.

2005/29/EY

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta, EUVL L 149/22, 11.6.2005.

2001/37/EY

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/37/EY tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, EUVL nro L 194, 18.7.2001.

2000/31/EY

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista ("Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä"), EUVL L 178, 8.6.2000.

EU:n soft-law lähteet

COM(2018) 703 final

Komission tiedonanto toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa COM(2018) 703 final, Strasbourg 23.1.2018.

COM(2018) 183

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, Kuluttajat vahvempaan asemaan, COM(2018) 183 final, Bryssel 11.4.2018.

C(2018) 1815 final

Commission implementing decision on a standardisation request to the European Committee for Standardisation as regards a European standard on reporting in support of supervision of online gambling services by the gambling regulatory authorities of the Member States, C(2018) 1815 final, Brussels 4.4.2018.

COM(2017) 340 final

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista, COM(2017) 340 final, Bryssel 26.6.2017.

COM(2016) 469 final

Komission kertomus, vuosikertomus 2015, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista, COM(2016) 469 final, Bryssel 15.7.2016.

COM(2016) 128 final

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16. joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY muuttamisesta, COM(2016) 128 final, Strasbourg 8.3.2016.

COM(2015) 192

Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions, A Digital Single Market Strategy for Europe, COM(2015) 192, Brussels 6.5.2015.

Cooperation Arrangement 2015

Cooperation Arrangement between the gambling regulatory authorities of the EEA Member States concerning online gambling services, 27.11.2015 (updated August 2020).

2014/478/EU

Komission suositus periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi, 2014/478/EU, 19.7.2014, Euroopan unionin virallinen lehti L 214/38.

SWD(2014) 233 final

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, tiivistelmä vaikutusten arvioinnista, Oheisasiakirja, Komission suositus yhteisistä periaatteista kuluttajien ja pelaajien suojelemiseksi sähköisten rahapelipalvelujen osalta sekä alaikäisten rahapelaamisen estämiseksi, SWD(2014) 233 final, C(2014) 4630 final, SWD(2014) 232 final.

COM/2013/0534 final

Neuvoston asetusehdotus Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta, COM/2013/0534 final, Asiakirja 52013PC0534.

COM(2012) 0596 final

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä COM(2012) 0596 final, 52012DC0596.

2012/2322(INI)

Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. syyskuuta 2013 sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, (2012/2322(INI)), 10.9.2013, Strasbourg.

COM(2012) 130 final

Proposal for a Council regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services, Brussels, COM(2012) 130 final, 21.3.2012.

SWD/2012/0345

Commission staff working document: Online gambling in the Internal Market Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards a comprehensive framework for online gambling, SWD/2012/0345, 23.10.2012.

KOM(2011) 128 lopullinen

Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla KOM(2011) 128 lopullinen, Bryssel 24.3.2011.

SEC(2009) 92

European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009) 92, 15.1.2009.

2008/2215(INI)

Mietintöluonnos online-rahapelien yhtenäisyydestä (2008/2215(INI)). Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta, 17.10.2008.

Pöytäkirja (N:o 2)

Pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta, Virallinen lehti nro 115, 09.05.2008.

KOM(2001) 546 lopullinen

Komission tiedonanto myynninedistämisestä sisämarkkinoilla, Ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus myynninedistämisestä sisämarkkinoilla, KOM(2001) 546 lopullinen, 2001/0227 (COD), Bryssel 2.10.2001.

Ulkomaiset virallislähteet

The Remote Gaming Regulation

Subsidiary Legislation 438.04, Remote Gaming Regulations of 20 April
2004. Legal Notice 176 of 2004.

No. 12 of 1994

Free Trade and Processing Zone Act (No. 12 of 1994), 1994.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-275/92 Schindler, EU:C:1994:119, 24.3.1994.

Asia C-6/01 Anomar & Others, EU:C:2003:446, 11.9.2003.

Asia C-243/01 Gambelli, EU:C:2003:597, 6.11.2003.

Asia C-222/15 Politanò.

Asia C-463/13 Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, EUVL C 344/44, 23.11.2013.

Asia 120/78 Cassis de Dijon, ECLI:EU:C:1979:42, 20.2.1979.

Asia C-176/11 HIT and HIT LARIX, EU:C:2012:454, 12.7.2012.

Asia C-3/17 Sporting Odds, EU:C:2018:130, 28.2.2018.

Asia C-375/14 Laezza, ECLI:EU:C:2016:60, 28.1.2016.

Asia C-360/04 Placanica & Others, EU:C:2007:133, 6.3.2007.

Asia C-46/08 Carmen Media Group Ltd, ECLI:EU:C:2010:505, 8.9.2010.

Asia C-55/94 Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, 30.11.1995.

Asia C-42/02 Lindman, EU:C:2003:613, 13.11.2003.

Asia C-67/98 Zenatti, EU:C:1999:514, 21.10.1999.

Asia C-212/08 Zeturf, EU:C:2011:437, 30.6.2011.

Asia C-347/09 Dickinger and Ömer, EU:C:2011:582, 15.9.2011.

Asia C-42/07 Santa Casa, EU:C:2009:519, 8.9.2009.

Asia C-316/07 Markus Stoss, EU:C:2010:504, 08/09/2010.

Asia 8/55 Fédéchar, ECLI:EU:C:1956:11, 29.11.1956.

Asia C-660/11 & C-8/12 Biasci ym., EU:C:2013:550, 12.9.2013.

Asia C-508/13 Viro v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2015:403, 18.6.2015.

Asia C-358/14 Puola v. parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2016:323, 4.5.2016.

Asia C-84/94 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta v. Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:C:1996:431, 12.11.1996.

Asia C-233/94 Saksan liittotasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:C:1997:231, 13.5.1997.

Asia C-491/01 British American Tobacco, ECLI:EU:C:2002:741, 10.12.2002.

Asia C-518/07 Euroopan komissio v. Saksan liittotasavalta, ECLI:EU:C:2010:125, 9.3.2010.

Asia C-477/14 Pillbox 38, ECLI:EU:C:2016:324, 4.5.2016.

Asia C-151/17 Swedish Match AB, ECLI:EU:C:2018:938, 22.11.2018.

Asia C-16/16 P Belgia v. Euroopan komissio, ECLI:EU:C:2018:79, 20.2.2018.

Asia C-344/13 Blanco ja Fabretti, ECLI:EU:C:2014:2311, 22.10.2014.

Asia C-77/10 Costa ja Cifone, EU:C:2012:80, 16.2.2012.

Asia C-409/06 Winner Wetten, EU:C:2010:503, 8.9.2010.

Asia C-64/08 Engelmann, EU:C:2010:506, 9.9.2010.

Asia C-428/11 Purely Creative, ECLI:EU:C:2012:651, 18.10.2012.

Euroopan yleinen tuomioistuin

Asia T-29/92, ECLI:EU:T:1995:34, 21.2.1995.

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

Julkisasiamies Paolo Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-316/07 Markus Stoss vastaan Wetteraukreis. Ratkaisuehdotus annettu 4. päivänä maaliskuuta 2010.

Muut lähteet

Internet-lähteet

Avgousti, Christina, 2015. Le Petit Juriste, Online gambling: Should the EU let the chips fall where they may? 7.11.2015.

Saatavilla osoitteessa: <https://www.lepetitjuriste.fr/online-gambling-should-the-eu-let-the-chips-fall-where-they-may/> (vierailtu 13.10.2020).

EGBA, European Online Gambling Key Figures 2020 Edition, 21.12.2020.

Saatavilla osoitteessa: <https://www.egba.eu/uploads/2020/12/European-Online-Gambling-Key-Figures-2020-Edition.pdf> (vierailtu 29.12.2020).

EUR-Lex, Annetun toimivallan periaate.

Saatavilla osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/conferral.html> (vierailtu 20.8.2020).

EUR-Lex, Euroopan unionin toimivaltajako.

Saatavilla osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0020> (vierailtu 20.8.2020).

EUR-Lex, Toissijaisuusperiaate.

Saatavilla osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0017> (vierailtu 20.8.2020).

Euroopan komissio, EU:n toimivalta.

Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_fi (vierailtu 20.8.2020).

iGB – igamingbusiness.com, How do no-registration casinos work? The tips and issues, 9.4.2019.

Saatavilla osoitteessa: <https://igamingbusiness.com/company-news/how-do-no-registration-casinos-work-the-tips-and-issues/> (vierailtu 18.10.2020).

iltalehti.fi, IL-TV, 23.10.2019.

Saatavilla osoitteessa: <https://www.iltalehti.fi/iltv-paivarintaklipit/a/feb453ff-828f-4122-915b-254efc6fdec8> (vierailtu 4.9.2020).

Interstops Casino Classic kotisivut.

Saatavilla osoitteessa: <https://classic.intertops.eu/> (vierailtu 12.10.2020).

Kuluttajat vahvempaan asemaan: komissio lujittaa EU:n kuluttajan oikeuksia ja niiden täytäntöönpanon valvontaa, Lehdistötiedote, 11.4.2018, Bryssel.

Saatavilla osoitteessa:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_18_3041
(vierailtu 11.11.2020).

López, Maria Alvarez – Rakstelyte, Ausra 2020, Faktatietoa Euroopan unionista - Euroopan talousalue, Sveitsi ja pohjoiset alueet.

Saatavilla osoitteessa:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/169/euroopan-talousalue-sveitsi-ja-pohjoiset-alueet> (vierailtu 20.10.2020).

Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) Gaming in Norway 9.5.2019.

Saatavilla osoitteessa: <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway/> (vierailtu 21.10.2020).

Mr. Green -pelisivusto.

Saatavilla osoitteessa: <https://www.mrgreen.com/fi/> (vierailtu 19.11.2020).

Nettikasinot 24 kotisivut.

Saatavilla osoitteessa: <https://www.nettikasinot24.com/nettikasinot-ilman-rekisteroitymista/> (vierailtu 19.11.2020).

Norsk Tipping (2019) Spillmarkedet.

Saatavilla osoitteessa: <https://2019.norsk-tipping.no/spillmarkedet/> (vierailtu 21.10.2020).

Spillemyndigheten – Annual Report 2018.

Saatavilla osoitteessa: https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2019-05/SPM%20%C3%85rsberetning%202018_GB.pdf (vierailtu 21.10.2020).

statista.com, Gambling industry in Italy - Statistics & Facts, 28.10.2020.

Saatavilla osoitteessa: <https://www.statista.com/topics/4032/gambling-industry-in-italy/> (vierailtu 20.10.2020).

Ursula von der Leyen, A Union that strives for more, My agenda for Europe, Political guidelines for the next European Commission 2019-2024.

Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf (vierailtu 20.11.2020).

Wermke, Christian 2018, handelsblatt.com – Germany’s gambling problem, 26.3.2018.

Saatavilla osoitteessa: <https://www.handelsblatt.com/english/politics/fun-and-games-germanys-gambling-problem/23581590.html?ticket=ST-8118183-TYWnK17JMQtouT4JfYPd-ap3> (vierailtu 22.10.2020).

Muut julkaisut

Max Planck Institute (2017)

Max Planck Institute 2017. An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law, Report prepared by a Consortium of European universities led by the MPI Luxembourg for Procedural Law as commissioned by the European Commission, JUST/2014/RCON/PR/CIVI/0082, Strand 2 Procedural Protection of Consumers, Brussels 2017.

MGA (2018)

Malta Gaming Authority, An Inquiry into The Consumption of Gambling and Gaming Services by Maltese Residents in 2017, Economic and social considerations. Joulukuu 2018.

National Research Council (1999). Pathological Gambling: A Critical Review

National Research Council, Pathological Gambling: A Critical Review, 1999. Committee on the Social and Economic Impact of Pathological Gambling, Committee on Law and Justice, Commission on Behavioral and

Social Sciences and Education, National Research Council. National Academy Press, Washington, D.C. 1999.

Piris (2002)

Working Group I on the Principle of Subsidiarity, Intervention of Mr. Jean Claude Piris, Legal Adviser to the Council of the European Union and Director-General of the Council's Legal Service, at the meeting of the group on 25 June 2002, Brussels, 3.7.2002.

Swiss Institute of Comparative Law (2006).

Swiss Institute of Comparative Law, 2006. Study of gambling services in the internal market of the European Union, Final Report, 16.6.2006.

Yhteydenotot

Europe Direct -palvelu sähköpostikysely, vastattu 27.10.2020.

Lyhenteet

EGBA	Euroopan rahapeliyhdistys
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

1 Johdanto

1.1 Tutkielman taustaa ja tutkimuskysymykset

Rahapeleillä on ihmisen historiassa kauaskantoiset juuret. Se, miksi ihmiset pelaavat, muodostaa mielenkiintoisen psykologisen kysymyksen. On hyvin tiedossa, että varsinkin pitkällä tähtäimellä taloudellinen lopputulos rahapelejä pelaamalla on negatiivinen. Lisäksi monissa erilaisissa rahapeleissä on pelaajan kannalta todella huonot kertoimet. Muun muassa Björn Wahlroos on todennut seuraavaa: ”Minä en voi ymmärtää, miksi me olemme laillistaneet sen, että ihmisiltä, jotka monasti ovat niitä kaikkein vähävaraisimpia, niin niille tarjotaan tämä pienimuotoinen uhkapelimahdollisuus niin älyttömän huonoilla oddseilla”.¹ Näiden ”oddsien” lisäksi pelaamiseen liittyy muitakin kielteisiä sivuvaikutuksia, joista rahapeliriippuvuus on yksi keskeisimmistä. Totuus kuitenkin on, että rahapelejä tullaan eri muodoissaan myös tulevaisuudessa aina pelaamaan. Rahapelien erityisluonteesta johtuen sääntelyn merkitys onkin erityisen korostunut.

Rahapelejä voidaankin luonnehtia kaksiteräiseksi miekaksi. Toisaalta ne aiheuttavat yhteiskunnallisia ongelmia kuten peliriippuvuutta ja rikollista toimintaa, joissa kuluttajansuoja korostuu ja toisaalta rahapeleillä on korkeaa taloudellista tulosta luova efekti. Tosin taloudellista ulottuvuutta on pidetty myös moraalisesti hyvin kyseenalaisena, sillä ongelmapelaajat ovat tavallisesti vähävaraisia, joten yleishyödylliseen käyttöön saatuja tuloja voidaan pitää vain tulonsiirtona vähävaraisilta hyväosaisille.

Rahapelit muodostavat myös Euroopan unionin (EU) tasolla yhden kuumimmista perunoista ajatellen niiden sääntelyä. Tällä hetkellä EU ei ole puuttunut jäsenmaiden kansalliseen suvereeniteettiin syvemmin, vaan jäsenmaat saavat itse järjestää rahapelit haluamallaan tavalla, kunhan kansallinen lainsäädäntö on yhdenmukainen EU:n perussopimuksien kanssa. EU on myös luonut pehmeään oikeuteen (*soft-law*) perustuvaa lainsäädäntöä, joiden puitteissa jäsenmaiden tulisi rahapelinsä järjestää. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimelta (EUT) on tullut lukuisia tapauksia rahapeleihin liittyen. Nämä muodostavatkin tietynlaisen epämääräisen kehyksen, joiden puitteissa jäsenmaiden on tällä hetkellä järjestettävä rahapelinsä.

¹ iltalehti.fi, IL-TV, 23.10.2019: <https://www.iltalehti.fi/iltv-paivarinta-klipit/a/feb453ff-828f-4122-915b-254efc6fdec8>.

Jo vuoden 2008 Euroopan parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan mietintöluonnoksessa² todettiin, että online-rahapeliin erityislaatuisuus aiheuttaa jäsenvaltioiden päätöksentekijöille vaikeuksia, sillä niihin liittyy vahva rajat ylittävä ominaisuus. Tämän johdosta rahapelioperaattorit voivat tarjota palvelujaan jäsenvaltioiden kuluttajille toisesta jäsenvaltiosta käsin. Kuluttajat eivät näin ollen välttämättä tiedä, mihin maahan palveluntarjoaja on sijoittautunut.

Online-rahapeliin osalta rahapelit ovat myös säilyttäneet erityisasemansa suhteessa EU:n yhtenäisiin digitaalisiin sisämarkkinoihin. Vuonna 2012 komissio kuitenkin valmisteli tiedoksiannon kohti sähköisesti välitettävien rahapeliin kattavaa eurooppalaista kehystä.³ Rahapeliin yhtenäistämiskehitys jatkui seuraavaksi vuonna 2013, jolloin komissio valmisteli online-rahapelejä koskevan toimintasuunnitelman.⁴ Tämän jälkeen vuonna 2014 rahapeliin yhtenäistäminen eteni suosituksen tasolla, kun komissio teki suosituksen periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi.⁵ Vuoden 2014 jälkeen yhtenäistäviä lainsäädännöllisiä toimia ei ole tullut unionin tasolta, vaan jäsenvaltioille on annettu valtuudet toteuttaa annetut tavoitteet itsenäisesti ja keskinäisessä yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Tämä asettaa kuitenkin painetta tarkastella asiaa siitä näkökohdasta, onko EU:n asettamat tavoitteet toteutuneet riittävällä tasolla jäsenmaissa nimenomaan online-rahapeliin suhteen kuluttajansuojan kannalta vai toteutuisiko asetetut tavoitteet paremmin keskitetysti (*toissijaisuusperiaate*).

Internet on kasvattanut online-pelitoimintaa räjähdysmäisesti ja koko toimiala on kokenut merkittävää muutosta. Internetin toimiessa yhä tehokkaampana jakelukanavana pelitoiminta ei tunnusta jäsenmaiden rajoja ja rahapeliin kansallinen sääntely käy entistä haastavammaksi.⁶ Vuonna 2020 Euroopan rahapeliyhdistyksen (EGBA) julkaiseman Euroopan rahapelejä koskevien avainlukujen mukaan vuonna 2019 Euroopan koko rahapelimarkkinoiden arvo oli 98,6 miljardia euroa online-rahapeliin arvon ollessa 24,5 miljardia euroa. Vuoden 2020 osalta pelimarkkinoiden arvioidaan putoavan kokonaisuudessaan noin 75,9 miljardiin euroon COVID-19 pandemiasta johtuen, mutta

² 2008/2215(INI).

³ COM/2012/0596 final.

⁴ 2012/2322(INI).

⁵ 2014/478/EU.

⁶ Alkio 2020, kpl 3.1.

online-rahapelimarkkinoiden arvioidaan kasvavan 26,3 miljardiin euroon. Kasvua on siis edelliseen vuoteen verrattuna noin seitsemän prosenttia.⁷

Vuonna 2015 online-rahapelien vuosittainen tuotto oli noin 13 miljardia, mikä tarkoittaa yli 100 prosentin kokonaiskasvuvauhtia viidessä vuodessa. Online-rahapelit muodostavatkin yli 30 prosentin markkinaosuuden kaikista peleistä ja markkinaosuuden on ennustettu kasvavan vuosittain. Vuonna 2025 online-rahapelien markkina-arvon on arvioitu olevan 37,3 miljardia euroa, mikä kattaisi 33,6 prosenttia kokonaispelimarkkinoista.⁸ Lisäksi toimialalla tehdään Euroopan komission mukaan jatkuvia innovaatioita, mikä kuvastaa alan taloudellista merkitystä. Huomionarvoista on myös se, että Euroopassa on yli 15 000 rahapelien internetsivustoa.⁹

Tutkimuksesta käy ilmi, että online-rahapelien järjestämisessä kansallisella tasolla EU:n asettamien tavoitteiden mukaisesti on ollut havaittavissa selkeitä ongelmia. Tämän vuoksi toissijaisuusperiaatteen riittävän tason edellytys ei välttämättä toteudu tarkoitetulla tavalla. Onkin perusteltua kysyä, toteutuisiko online-rahapelien kuluttajansuojaa koskevat tavoitteet paremmin sekä tehokkaammin EU:n tasolla kuluttajansuojan korkean tason turvaamiseksi, mikä tarkoittaisi esimerkiksi harmonisoivan direktiivin luomista ja siirtymistä soft-law instrumentista johdettuun oikeuteen.

Tutkimuksessa käydään yleisellä tasolla läpi online-rahapelien olosuhteita sekä niiden EU-oikeudellista sääntelykehystä ottaen huomioon online-rahapelien erityislaatuisuuden. Tätä varten käsitellään lukuisia EUT:n oikeustapauksia. Tutkimuksen kantava periaate on toissijaisuusperiaate ja siitä johtuvan tarkoituksenmukaisimman ja tehokkaimman sääntelyn tason pohtiminen online-rahapelien osalta. Keskeisimpänä tavoitteena käsitellään kuluttajansuojan korkean tason toteutumista.

Tutkimuksessa nousee esiin erityisesti kolme tutkimuskysymystä:

- 1) Miten online-rahapelejä säännellään EU:ssa?
- 2) Miten kuluttajansuojan korkean tason tavoite on kehittynyt ja toteutunut EU:ssa online-rahapelien osalta?

⁷ EGBA, European Online Gambling Key Figures 2020 Edition, 21.12.2020: <https://www.egba.eu/uploads/2020/12/European-Online-Gambling-Key-Figures-2020-Edition.pdf>.

⁸ EGBA, European Online Gambling Key Figures 2020 Edition, 21.12.2020: <https://www.egba.eu/uploads/2020/12/European-Online-Gambling-Key-Figures-2020-Edition.pdf>.

⁹ Alkio 2020, kpl 1.

- 3) Toteutuuko kuluttajansuoja online-rahapeliin osalta riittävästi kansallisella tasolla vai toteutuisiko sääntely paremmin keskitetysti unionin tasolla toissijaisuusperiaatteen mukaisesti?

1.2 Tutkielman rakenne ja rajaus

Tutkielma on jaettu yhteensä kuuteen lukuun, joista *ensimmäisessä* eli johdanto kappaleessa taustoitetaan aihetta ja tutkimuskysymyksiä sekä tuodaan esiin tutkimuksen rakennekehys rajauksin. Lisäksi kuvaillaan käytettyjä metodeja. *Toisessa* kappaleessa määritellään ”*online-rahapelit*” ja keskitytään niiden EU-oikeudelliseen sääntelykehykseen. Siinä käydään läpi keskeisimpiä rahapeleihin vaikuttavia ja EU-oikeuden kannalta olennaisimpia periaatteita sekä jäsenvaltioiden mahdollisuutta rajata kyseisiä perusperiaatteita. Erityisesti EUT:n oikeuskäytäntöä tuodaan samalla esille. *Kolmas* kappale keskittyy vahvasti toissijaisuusperiaatteeseen. Luvussa pyritään avaamaan periaatteen tarkoitusta ensiksi sen historian kautta sekä vaikutusta poliittisena käsitteenä, jonka jälkeen sen funktiota pohditaan EU-oikeudellisena periaatteena. Kappaleessa havainnollistetaan periaatteeseen olennaisesti liittyvää EU:n toimivallanjakoa ja annetun toimivallan periaatetta. Jos EU haluaa toimia ja keskittää jäsenvaltioita sääntelyä itselleen, toissijaisuusperiaatteen määrittelemät ehdot tulee toteutua. Apuna ehtojen määrittelemisessä käytetään toissijaisuusanalyysiä, jota luvussa käsitellään. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu EU:n ulkopuolinen toissijaisuusperiaatteen tarkastelu sekä periaatteen käsittely kansallisen tason sääntelyssä.

Neljäs luku painottuu online-rahapeliin sääntelyn kehitykselle 2010-luvulta nykypäivään. Online-rahapeliin sääntely EU:ssa painottuu soft law instrumenteille, joita kappaleessa käydään läpi. Erityisesti tutkitaan edellä mainitun vuoden 2014 suosituksessa asetettuja kuluttajansuojaoikeudellisia tavoitteita sekä ylipäättään kuluttajansuojan korkeaa tasoa. Kappaleessa huomioidaan myös online-rahapeleihin vaikuttavat muun johdetun oikeuden säännökset. Analogiaa haetaan myös tupakkatuotteiden sääntelystä, sillä niitä voidaan pitää rahapeliin ohella tietynlaisina haittahyödykkeinä. Koska tarkastelu kohdistuu nimenomaan kuluttajansuojaan, tarkastelun ulkopuolelle on jätetty vuoden 2012 tiedonannossa todetut muut tavoitteet suhteessa online-rahapeleihin. Kuluttajansuojaoikeudellisessa tarkastelussa ulkopuolelle on rajattu muun muassa kuluttajan mahdolliset oikeusturvakeinot kuluttajarikkomusten sattuessa sekä riidanratkaisumenetelmät ja niihin liittyvät prosessit.

Viidennessä kappaleessa tehdään oikeusvertailua kappaleen nimensä mukaisesti viiden valtion lainsäädännön välillä. Tarkastelun kohteena ovat Italia, Saksa, Tanska, Norja ja Malta. Tarkoituksena on osoittaa, kuinka laajalti rahapelien kansallinen sääntely poikkeaa EU ja ETA valtioittain, mikä samalla vaikuttaa kuluttajan asemaan sisämarkkina-alueella sekä yleisesti sisämarkkinoiden heikompaan laatuun rahapelien kohdalla. Kappaleessa myös huomioidaan kyseisten valtioiden suhtautuminen vuoden 2014 suosituksen tavoitteiden toteuttamiseen. *Kuudennessa* kappaleessa tehdään lyhyt yhteenveto käsitellyistä kysymyksistä. Samalla pyritään osoittamaan lyhyen toissijaisuusanalyysin kautta online-rahapelien tarkoituksenmukaisimman sääntelyn tasoa ja tuoda sitä kautta esille mahdollisia ratkaisuja huomioiden kuitenkin poliittiset realiteetit.

1.3 Metodit

Metodille ei ole käsitteenä vakiintunutta tai tyhjentävää määritelmää.¹⁰ Metodit kuitenkin ymmärretään tutkimusmenetelminä, joiden avulla muodostetaan tieteellisiä johtopäätöksiä, argumentointia sekä arvioidaan esitettyjä väitteitä, joita pyritään näyttämään toteen.¹¹ EU-oikeutta voidaan pitää *sui generis* -tyyppisenä tieteenalana, jolla on omat normit ja termit, ja jonka tavoitteet sekä ajan saatossa kehittyneet periaatteet poikkeavat jäsenvaltioiden kansallisesta lainsäädännöstä.¹² Käsillä oleva tutkimus on korostuneen eurooppaoikeudellinen ja tarkastelu lähtee EU:n sisältä käsin.

Erityisesti tutkimuksessa on korostunut online-rahapeleihin ja toissijaisuusperiaatteeseen liittyvien EUT:n ratkaisukäytäntöjen tulkinta ja rahapelejä koskevan alakohtaisen sekundäärilainsäädännön puuttuessa soft-law sääntelyn asettamien kuluttajansuojaoikeudellisten tavoitteiden analysointi sekä mahdollisen toimivaltakynnyksen ylittyminen toissijaisuusperiaatteen kannalta. Näin ollen tutkimuksessa korostuu EU-oikeudessa keskiössä pidettävä teleologinen- eli tarkoituksperäopillinen tulkinta. Kyseisen tulkinnan avulla selvitetään ensiksi ne tavoitteet, joita sääntelyllä on tarkoitus edistää. Sen jälkeen arvioidaan eri tulkintavaihtoehtojen tosiasiallisia seurauksia ja lopulta tulkintavaihtoehtoista valitaan parhaiten sääntelyn tavoitteita edistävä vaihtoehto.¹³

¹⁰ Kolehmainen 2015, s. 6.

¹¹ Häyhä 1997, s. 23-24.

¹² Korkman 2019, s. 30.

¹³ Hirvonen 2011, s. 40.

Teleologisen tulkinnan kautta tutkimuksessa havaitaan puutteita voimassa olevassa oikeustilassa sekä esitetään tulevaisuuteen katsovasti perusteltuja suosituksia siitä, miten voimassa olevaa oikeustilaa tulisi kehittää ja muuttaa. Tältä osin tutkimusta voidaan pitää vahvasti *de lege ferenda* tyyppisenä,¹⁴ jossa korostuu tietynlainen normatiivinen ajattelu siitä, miten EU:n tulisi järjestää online-rahapeliä sääntely yhteisillä sisämarkkinoilla.

Samalla tutkimuksessa on korostunut rahapelisääntelyä koskevat normiristiriidat jäsenvaltioiden välillä ja pohdinta mahdollisesta harmonisointitarpeesta online-rahapelejä koskevien kuluttajansuojaoikeudellisten tavoitteiden osalta EU:ssa. Tutkimusta voidaan siis pitää myös oikeusvertailevana ja siinä hyödynnetään oikeusvertailevaa metodologiaa.¹⁵ On kuitenkin huomioitava, että EU-oikeuden normit ovat ensisijaisia suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön (*lex superior derogat legi inferiori*)¹⁶ ja tarkastelu painottuu EU:n sisältä käsin lähtevään ajatteluun ja mahdollisiin muutoksiin eikä niinkään yksittäisen jäsenvaltion muutostarpeisiin online-rahapeliä alalla.

¹⁴ Raitio 2016, s. XXI.

¹⁵ Ks. oikeusvertailusta metodologiana tarkemmin Husa 2010, s. 700–718.

¹⁶ Hirvonen 2011, s. 41.

2 Online-rahapelit EU:ssa

2.1 Lähtökohtia

Online-rahapelien maailmanlaajuinen kehityshistoria alkaa vuodelta 1994, kun pienet karibialaiset valtiot Antigua ja Barbuda hyväksyivät vapaakauppaa koskevan lain (*Free Trade and Processing Zone Act*),¹⁷ jonka pääasiallisena tarkoituksena oli internetissä toimivien rahapelioperaattoreiden lisenssien liberalisointi. Ensimmäinen online-rahapeliyhtiö perustettiin vuonna 1995 Interactive Casino Inc. toimesta ja online-rahapelitoiminta keskittyikin aluksi pitkälti amerikkalaisille markkinoille.¹⁸ USA:n viranomaiset olivat kuitenkin huolissaan kyseisten markkinoiden puutteellisesta sääntelystä ulkomailla sekä online-rahapelien mahdollisuudesta kasvattaa rahanpesua. Siksi USA asetti voimaan vuonna 2006 laittomien online-rahapelien rahansiirtojen kieltämistä koskevan lain (*Unlawful Internet Gambling Enforcement Act, UIGEA*).¹⁹ Online-rahapelimarkkinat alkoivat yhä voimakkaammin kasvamaan tämän jälkeen Euroopassa ja nykyään kaikista kehittyneimmät online-rahapelimarkkinat ovatkin Euroopan unionin alueella.²⁰

Kehittyneiden online-rahapelimarkkinoiden vuoksi EU:n päätöksentekoeleimiltä on odotettu isoa roolia rahapelien sääntelyssä, mutta todellisuudessa EU:n jäsenvaltiot ovat vedonneet rahapelien jäsenvaltioille aiheuttamiin erilaisiin kulttuurisiin, sosiaalisiin, terveydellisiin, uskonnollisiin ja poliittisiin syihin, jotta rahapelit voitaisiin perustella säänneltäväksi jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi online-rahapelejä kontrolloidaan ja säännellään kansallisella tasolla jäljempänä käsiteltävän *toissijaisuusperiaatteen* mukaisesti.²¹ Esimerkiksi rahapelejä koskeneessa ensimmäisessä EUT:n asiassa *Schindler* todettiin, ettei voida

”...olla ottamatta huomioon arpajaisiin samoin kuin muihin rahapeleihin kaikissa jäsenmaissa liittyviä moraalisia, uskonnollisia tai kulttuurisia näkökohtia.”²²

Myös asiassa *Zeturf* tuomioistuin katsoi jo aikaisempaa oikeuskäytäntöä mukailleen, että

¹⁷ Free Trade and Processing Zone Act 1994 (No. 12 of 1994).

¹⁸ Pavlovic 2016, s. 282.

¹⁹ Määttä 2008, s. 12.

²⁰ Pavlovic 2016, s. 282.

²¹ Pavlovic 2016, s. 282.

²² Asia C-275/92 *Schindler*, kohta 60.

”...peleihin ja vedonlyöntiin liittyvien moraalisten, uskonnollisten tai kulttuuristen erityispiirteiden sekä yksilön ja yhteiskunnan kannalta moraalisesti tai taloudellisesti vahingollisten seurausten vuoksi voi olla perusteltua, että kansallisilla viranomaisilla on riittävästi harkintavaltaa päättää omien arvojensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi.”²³

Online-rahapelit ovat kuitenkin korostuneesti rajat ylittävää toimintaa, sillä internetin välityksellä rahapelejä voi sujuvasti tarjota eri valtioissa ja lisäksi pelaajien pääsy ulkomaisiin rahapeleihin on varsin helppoa. Samalla tämä rajat ylittävä vaikutus asettaa paineita jäsenmaiden sääntelylle, sillä internet ei tunne valtionrajoja.²⁴ Jäsenmaiden sääntelyn tulee myös olla yhteneväinen EU:n peruseriaatteiden sekä EUT:n luoman sääntelykehikon kanssa.²⁵ Tämä yhtälö on tuottanut jäsenmaille vaikeuksia järjestää rahapelinsä yhteneväiseksi EU-oikeuden kanssa, kun huomioidaan vielä teknologinen kehitys esimerkiksi lohkoketjujen myötä, jotka myös vaikuttavat rahapelimarkkinoiden ja pelitarjonnan kehitykseen.

Rahapelien sääntelyä voidaankin pitää varsin pirstaloituneena EU:ssa. EU:n jokaisella 28 jäsenvaltiolla on omat lainsäädäntönsä ja esimerkiksi Saksassa jokaisella osavaltiolla on myös eriäviä sääntelyjä koskien rahapelejä.²⁶ Osa jäsenvaltioista on päätenyt sääntelemään rahapelejäan monopolin kautta, jossa yhdellä tai parilla yrityksellä – joko valtio-omisteisesti tai yksityisesti – on oikeus hallita rahapelimarkkinoita jäsenvaltion sisällä.²⁷ Järjestelmä on kuitenkin tuottanut lainsäädännöllisiä ongelmia kasvavien online-rahapelimarkkinoiden suhteen juuri niiden rajat ylittävän luonteen vuoksi. Toiset jäsenvaltiot ovat päätenet lissenssipohjaiseen ratkaisuun, jossa useat eri rahapelipalveluja tarjoavat operaattorit voivat toimia jäsenvaltiossa luvallisen lissenssin kautta.²⁸ On myös ollut tavallista, että EU:n sisällä pelioperaattori on rekisteröitynyt yhteen jäsenvaltioon, mutta tarjoaa pelejäan toisiin jäsenvaltioihin internetin välityksellä ilman, että pelien tarjoamiseen tarvitaan lupaa kohdemaassa. Siksi peliooperaattorit voivat toimia yli

²³ Asia C-212/08 *Zeturf*, kohta 39.

²⁴ Young – Todd 2008, s. 5.

²⁵ Schwertmann 2015, s. 4.

²⁶ Alkio 2020, kpl 4.6.

²⁷ Tällaisia jäsenvaltioita on mm. Suomi ja Saksa. Myös Norjalla on hyvin vahva monopolijärjestelmä. Norja ei tosin ole osa EU:ta, mutta on sen sijaan Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvaa valtio.

²⁸ Littler 2007, s. 358. Kansallisen rahapelilainsäädännön järjestämisen rajoja on käyty lukuisissa EUT:n tapauksissa läpi. Esimerkiksi asioissa C-316/07 *Markus Stoss* ja C-46/08 *Carmen Media* luotiin ensimmäistä kertaa viitekehys kansallisen rahapelilainsäädännön rajoista suhteessa EU-oikeuteen.

valtionrajojen ja ilman, että yksittäisen jäsenvaltion viranomainen voisi puuttua toimintaan.²⁹

Rajat ylittävien luvattomien rahapeliin markkinat synnyttävätkin mustaa ja harmaata markkinaa. Mustana markkinana voidaan pitää lisensoimattomien pelioperaattorien tarjoamia rahapelejä kolmannessa maassa, jossa lisenssilupa on ehtona rahapeliin luvalliseen tarjoamiseen ja harmaana markkinana toimintaa, jossa pelioperaattori on lisensoitunut tiettyyn jäsenvaltioon, mutta tarjoaa ja mainostaa rahapelejä toiseen jäsenvaltioon, jossa rahapelit on järjestetty monopolijärjestelmällä ja jossa kyseinen kohdevaltio ei voi viranomaistoimin kontrolloida toiseen valtioon sijoittautunutta rahapelioperaattoria.³⁰

Varsinkin online-rahapeliin rajat ylittävän luonteen vuoksi myös EUT on käsitellyt lukuisissa rahapelejä koskevissa tapauksissa rahapeliin roolia sääntelyn kannalta sekä punninnut niiden yhteensovittamista sisämarkkinoita koskevien peruseriaatteiden kanssa. Kuten jäljempänä käy ilmi, rahapelejä pidetään yleisesti palveluiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden alla toimivana taloudellisena toimintana. Kyseiset vapaudet ovat osa EU:n sisämarkkinoita koskevista neljästä peruseriaatteista.³¹

Seuraavissa alakappaleissa määritellään rahapelit ja käydään läpi rahapeliin sääntelyn erityislaatuisuutta tuomalla esiin tärkeimmät rahapeleihin liittyvät EU:n primäärioikeudelliset periaatteet. Lisäksi tässä yhteydessä käydään läpi online-rahapeliin EU-oikeuden luomaa rahapeliin kehystä EUT:n ratkaisukäytännön kautta, jolla on ollut valtava merkitys rahapeliin kehityksessä EU:ssa. Tarkastelu painottuu enemmän online-rahapeliin suuntaan unohtamatta rahapelejä yleisesti koskevia ja sitovia periaatteita ja kehitystä.

²⁹ Asia C-42/07 *Santa Casa*, kohta 68.

³⁰ Avgousti 7.11.2015, *Le Petit Juriste*, Online gambling: Should the EU let the chips fall where they may? <https://www.lepetitjuriste.fr/online-gambling-should-the-eu-let-the-chips-fall-where-they-may/>. Vuonna 2020 harmaan ja mustan markkinan arvioidaan olevan EGBA:n mukaan noin 23,4 prosenttia Euroopassa. Ks. EGBA, *European Online Gambling Key Figures 2020 Edition*, 21.12.2020: <https://www.egba.eu/uploads/2020/12/European-Online-Gambling-Key-Figures-2020-Edition.pdf>.

³¹ SEU 26 artiklassa on määritelty EU:n sisämarkkinoiden peruseriaatteet, jotka ovat tavaroiden, palveluiden, pääoman ja ihmisten vapaa liikkuvuus. Aiheesta lisää ks. Craig – de Búrca 2011, s. 581–610.

2.2 Määritelmät

Rahapelejä on määritelty eri tavoin, koska erilaisia rahapelityyppejä on varsin paljon. Yleensä niihin osallistutaan tietyillä vastikkeellisilla panoksilla, joista on mahdollista saada voittoina rahaa. Kuitenkin onni ja sattuma määrittelee paljon niihin kohdistuvaa riskiä, todennäköisyyksiä ja tulosta. Suuri psykologinen houkutus peleille onkin niiden arvaamattomuus.³² Rahapelit voivat kuitenkin kattaa myös sellaisia pelejä, joissa taidolla ja tiedolla on merkitystä lopputulokseen. Rahapelejä onkin tyypillisesti jaettu voitonjaon sattuman ja taidon perusteella. Taitopeleinä pidetään esimerkiksi pokeria ja vedonlyöntipelejä ja onnenpeleinä kolikkopelejä kuten hedelmäpelejä ja rulettia.³³

Rahapelejä kutsutaan myös uhkapeleiksi. Uhkapeleillä kuitenkin viitataan perinteisesti kuluttajalle suurempia riskejä tuottaviin peleihin, joita ovat esimerkiksi nopeatempoiset kolikkopelit.³⁴ Rahapelejä voidaan pitää uhkapelit sisällään pitävänä yläkäsitteenä. Rahapelejä voidaan tyypitellä myös peliympäristön mukaan. Tällöin on kyse siis siitä, pelataanko rahapelejä esimerkiksi fyysisissä kasinoissa vai sähköisesti internetin välityksellä.³⁵ Viimeisimpinä vuosina online-rahapelit eli tuttavallisemmin internet rahapelit, virtuaalirahapelit tai sähköisesti välitettävät rahapelit ovat saaneet hyvin vahvan jalansijan rahapelimarkkinoille.

Online-rahapelit kattavat monenmoisia rahapelipalveluja. Näitä ovat jäljempänä käsiteltävän komission julkaiseman vihreän kirjan³⁶ mukaan esimerkiksi urheiluvedonlyöntipalvelut, kasinopelit, rahapelipalvelut, arpajaiset, ns. *spread-betting* palvelut, myyninedistämispelit ja viestimissä järjestetyt pelit.³⁷ Niiden pelaamisen alustana voidaan käyttää esimerkiksi tietokonetta tai mobiililaitetta ja pelaaminen tapahtuu internetin välityksellä. Online-rahapelit myös kehittyvät koko ajan ja tilalle tulee uusia pelejä samalla, kun vanhoja poistuu. Internetin välityksellä tapahtuvaa pelaamista pidetään usein fyysisissä kasinoissa tapahtuvaa pelaamista haitallisempänä, koska pelejä on varsin helppoa löytää tuhansittain netistä, pelaaminen tapahtuu omissa oloissa ja maksut tapahtuvat elektronisesti.³⁸

³² Anselme – Robinson 2013, s. 1.

³³ Raijas – Pirilä 2019, s. 14.

³⁴ Ekholm 2020, s. 30.

³⁵ Raijas – Pirilä 2019, s. 15.

³⁶ Euroopan komissio, Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128 lopullinen.

³⁷ KOM(2011) 128 lopullinen, kohta 2.1.

³⁸ Raijas – Pirilä 2019, s. 15.

Myös EU:n direktiiveissä ja ylipäätään johdetussa oikeudessa rahapelejä on määritelty eri tavoin kontekstista riippuen. Lisäksi jäsenvaltioiden oman sääntelyn vuoksi, rahapelejä on määritelty eri lailla myös kansallisella tasolla. Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä audiovisuaalisista mediapalveluista (2010/13/EU)³⁹ rahapelitoiminta on määritelty kattavan ”tietyn rahallisen panoksen käsittävät pelit kuten arpajaiset, vedonlyönnit ja muu rahapelitoiminta, online-pelit ja hakukoneet”.⁴⁰ EU:n johdetussa oikeudessa rahapelitoiminta on yleisellä tasolla määritelty arpajaistoiminnaksi, johon liittyy rahallista arvoa omaavien panosten asettamista esimerkiksi rahapeleissä, lotossa ja veikkauksessa tai vedonlyönneissä.⁴¹ Komission vuoden 2011 vihreän kirjan mukaan online-rahapelit määritellään seuraavasti:

”Sähköisesti välitettäviksi rahapelipalveluiksi katsotaan kaikki palvelut, joihin liittyy rahapanoksen asettaminen uhkapeleihin, arpajaiset ja vedonlyönti mukaan lukien, ja jotka suoritetaan etäpalveluna, sähköisessä muodossa ja palvelujen vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä.”

Vihreän kirjan mukainen määritelmä antaa hyvin laajan kuvan siitä, mitä online-rahapelit pitävät sisällään. Tässä tutkielmassa online-rahapelit on määritelty vihreän kirjan määritelmän mukaisesti ja huomioon otetaan siis kaikenlainen online-rahapelaaminen internetin välityksellä. Samalla huomioidaan nykyinen online-rahapelejä koskeva kehitys.

2.3 Online-rahapelejä koskevat keskeisimmät periaatteet ja rajoitukset EUT:n valossa

2.3.1 Palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus

Palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus ovat keskeisimpiä EU:n primäärioikeudellisia periaatteita. Palveluista säännellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 luvun artikloissa 56–62. EU:n luomien sisämarkkinoiden yhtenä keskeisimmistä tavoitteista on erityisesti palveluiden vapaa liikkuvuus, joka on

³⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.

⁴⁰ 2010/13/EU, kohta 22. Lisäksi komissio erotti uhkapelit ja taitopelit toisistaan myynninedistämistä sisämarkkinoilla koskeneessa asetusehdotuksessaan (KOM(2001) 546 lopullinen), koska uhkapelien kansallisissa määritelmässä oli eroja. Tämä selittää esimerkiksi vedonlyöntitoimintojen erilaisen kansallisen sääntelyn.

⁴¹ KOM(2011) 128 lopullinen, kohta 2.1.

määritelty SEUT 56 artiklassa.⁴² Kuten jäljempänä huomataan, artikla 56 nousee hyvin usein tarkastelun kohteeksi rahapelien järjestämisen tulkinnassa. Sen keskeisenä ideana on, että palveluntarjoajat ja -käyttäjät voivat unionissa tarjota ja ostaa palveluja vapaasti kansalliset rajat ylittäen ilman rajoituksia.⁴³ Tämä vapaus tarkoittaa samalla sitä, ettei ketään luonnollista- tai oikeushenkilöä saa syrjiä kansalaisuuden vuoksi SEUT 18 artiklan mukaisesti (*syrjimättömyysperiaate*).⁴⁴

Palveluilla sen sijaan tarkoitetaan SEUT 57 mukaisesti sellaisia korvauksia vastaan tehtäviä suorituksia, joihin tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta koskevat määräykset eivät liity.⁴⁵ Jotta palvelu voi EU-oikeuden valossa olla palvelua, on siihen lisäksi liityttävä jäsenvaltioiden rajat ylittävä vaikutus ja taloudellinen toiminta.⁴⁶ EUT vahvisti *Schindler*-ratkaisussaan vuodelta 1994 ensimmäisen kerran, että rahapelien tarjonta ja pelaaminen rajat ylittävästi on perussopimuksen mukaista taloudellista toimintaa.⁴⁷ Tapauksessa linjattiin myös ensimmäistä kertaa, että rahapelit ovat SEUT 57 artiklan mukaisia palveluja. Tätä tulkintaa täsmennettiin *Anomar*-ratkaisussa, jonka mukaan raha- tai onnenpelit ovat EU:n perussopimuksen 2 artiklan mukaista taloudellista toimintaa, joissa on kyse nimenomaan palveluiden vapaasta liikkuvuudesta eikä tavaroiden.⁴⁸ Edelleen *Gambelli*-ratkaisussa vuodelta 2003 EUT totesi, että sähköisesti tarjotut palvelut esimerkiksi internetin välityksellä kuuluivat yhtä

⁴² Kokonaisuudessaan SEUT 56 artiklassa todetaan seuraavaa: ”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ulottaa tämän luvun määräykset koskemaan myös sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, mutta jotka ovat sijoittautuneet unioniin.”

⁴³ Alkio 2020, kpl 3.2.1.

⁴⁴ Kansalaisuuteen perustuva syrjinnän kieltö koskee erityisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaa ja vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla, mutta nykyisen SEUT 18 artiklan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimuksia sovellettaessa. Kansalaisuuteen perustuva syrjinnän kieltö pyrkii turvaamaan sen, ettei toisten jäsenvaltioiden tavaroita, henkilöitä, palveluita tai pääomaa syrjitä omaan maahan nähden. Syrjimättömyyttä koskeva periaate käy ilmi perussopimuksen eri artikloissa, joilla on liittymäkohtia sisämarkkina- tai kilpailuoikeuteen.

⁴⁵ Ks. SEUT 57 artikla.

⁴⁶ Niinikoski 2005, s. 8.

⁴⁷ Alkio 2020, kpl 3.2.1. Rahapelien määrittely taloudelliseksi toiminnaksi oli iso merkitys sen suhteen, etteivät jäsenvaltiot voi täysin vapaasti säännellä rahapelejä vaan sääntelyn on otettava huomioon EU:n perussopimuksen mukaiset periaatteet. Vuoden 1994 *Schindler*-tapausta voidaan pitää ensimmäisenä rahapelejä koskevana merkittävänä EUT:n linjauksena. Siinä painotettiin onnenpelien rajoittamista. EUT myös myönsi, että rahapelit voivat aiheuttaa vahingoittavia sosiaalisia seuraamuksia.

⁴⁸ Asiassa C-6/01 *Anomar* oli kyse rahapelien sekä onnenpelien järjestämisestä Portugalissa. Asiassa täsmennettiin myös sitä, että rahapelimonopolin arvioinnissa ei ole merkitystä, onko joku muu maa ottanut käyttöönsä avoimemman järjestelmän.

lailla perussopimuksen soveltamisalaan ja näin ollen SEUT 57 artiklassa määritellyn palvelun käsitteen alle.⁴⁹

Vaikka oikeuskäytännössä rahapelit onkin määritelty rajat ylittäväksi palveluiksi ja taloudelliseksi toiminnaksi, niiden kohtelu jäljempänä käsiteltävässä johdetussa oikeudessa paljastaa niiden epätavanomaisuuden. Rahapelejä voidaan nimittäin pitää tavanomaisista palveluista poikkeavina taloudellisen hyödyn ja sosiaalisten haittanäkökohtien välisenä tasapainotteluna.⁵⁰ Kaiken kaikkiaan tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että rahapelit täyttävät palvelun vapaan liikkuvuuden vaatimukset EUT:n mukaan, joten periaatetta sovelletaan lähtökohtaisesti myös rahapelejä koskevaan lainsäädäntöön.

EU:n sisämarkkinoihin keskeisesti liittyvästä *sijoittautumisvapaudesta* säännellään sen sijaan SEUT 49 artiklassa, jonka mukaisesti sellaiset rajoitukset ovat kiellettyjä, jotka koskevat jäsenvaltioiden kansalaisten vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Lisäksi kiellettyjä on rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä tai tytäryhtiöitä jäsenvaltion alueelle sijoittautuessaan.⁵¹ Kyseisen klausuulin tavoitteena on palveluiden vapaan liikkuvuuden tavoin estää luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kansalaisuuteen perustuva syrjintä.

Sijoittautumisvapautta koskeva periaate kuitenkin eroaa palveluiden vapaasta liikkuvuudesta sen pysyvän luonteen perusteella.⁵² Tällä tarkoitetaan sitä, että sijoittautumisvapautteen liittyvien säännösten soveltaminen edellyttää yleensä pysyvää läsnäoloa vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Online-rahapelien osalta on kuitenkin huomioitava, että rahapelejä välitetään sähköisesti, jolloin rahapelioperaattorin sijoittautumispaikka ei välttämättä ole siellä, missä sen sivustoa tukeva teknologia sijaitsee tai missä sivusto on saatavilla.⁵³ Tämä rajat ylittävä vaikutus johtaa siihen, että

⁴⁹ Asia C-243/01, *Gambelli*, kohta 54.

⁵⁰ Hojnik 2018, s. 70 ja Walker – Barnett 1999, s. 182. Myös Euroopan parlamentin päätöksessä 2012/2322(INI) parlamentti totesi, että ”...rahapelit eivät ole tavanomaista taloudellista toimintaa mahdollisten kielteisten terveydellisten ja sosiaalisten vaikutustensa vuoksi...”.

⁵¹ SEUT 49 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan ”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.”

⁵² Niinikoski 2005, s. 13.

⁵³ KOM(2011) 128 lopullinen, kohta 2.1.

online-rahapelipalveluja voidaan tarjota jäsenvaltioiden kuluttajille tarjoajan ja kuluttajan olinpaikasta riippumatta. Tällöin kuluttaja ei välttämättä tiedä, mihin maahan online-rahapelin tarjoaja on sijoittautunut.⁵⁴

Edellä mainitussa *Gambelli*-asiassa EUT kuitenkin totesi myös, että kansallinen lainsäädäntö on palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista, jos siinä kielletään johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneen rahapelioperaattorin mahdollisuutta tarjota online-rahapelipalveluita toisessa jäsenvaltiossa oleville kuluttajille. Lisäksi kiellettyä on hankaloittaa kuluttajan vapautta ottaa vastaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan palveluita tai estää niistä hyötymistä.⁵⁵ Näin ollen myös sijoittautumisvapautta koskevaa perussopimuksen periaatetta siis sovelletaan lähtökohtaisesti rahapelejä koskevaan lainsäädäntöön.

2.3.2 Perusvapauksien rajoittaminen ja suhteellisuusperiaate

Palveluiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta käsittelevät perussopimuksen artikkelit koskevat näin ollen myös rahapelitoimintaa. Samalla toimintaan osallistuvia ei lähtökohtaisesti saa syrjiä kansalaisuuden perusteella eikä jäsenvaltioiden rahapelejä koskeva lainsäädäntö saa ylipäättään olla syrjivää. Rahapeliin osalta perusvapauksia on kuitenkin mahdollista rajoittaa. Tällaiset rajoitukset palvelujen vapaata liikkumista ja sijoittautumisvapautta kohtaan on perusteltava hyväksyttävällä syyllä. Tällaisiksi syiksi sallitaan ainoastaan, kun kyse on SEUT 51 tai 52 artiklan mukaisista poikkeuksellisista oikeuttamisperusteista tai kun rajoitukset voidaan perustella EUT:n oikeuskäytännöstä ilmenevillä yleisen etuun liittyvillä pakottavilla syillä (*rule of reason*).⁵⁶ Sen sijaan esimerkiksi rahapeliin yleishyödyllinen tuotto tai muu taloudellinen syy ei EUT:n mukaan voi olla rajoitusten perustelu vaan ainoastaan yksinoikeusjärjestelmän suotuisa liitännäisseuraus.⁵⁷

Yleisen edun vaatimusta käsiteltiin *Cassis de Dijon* -ratkaisussa, jonka mukaan pakottavat vaatimukset kuten verovalvonnan tehokkuus, kansanterveyden suojeleminen, hyvä kauppatapa ja kuluttajansuoja ovat EU-oikeudessa tarkoitettuja yleisen edun perusteita,

⁵⁴ Mietintöluonnos online-rahapeliin yhtenäisyydestä (2008/2215(INI)), s. 7.

⁵⁵ KOM(2011) 128 lopullinen.

⁵⁶ KOM(2011) 128 lopullinen. Rajoituksilla tarkoitetaan kaikenlaisia toimenpiteitä, joilla estetään palvelujen vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden käyttäminen, tehdään siitä vähemmän houkutteleva tai haitataan sitä. Ks. C-222/15 *Politanò*, kohta 37, C-463/13 *Stanley International Betting ja Stanleybet Malta*, kohta 45.

⁵⁷ Ks. esim. *Schindler* (C-275/92).

jotka soveltuvat sekä koti- että ulkomaisiin toimijoihin ja joilla voidaan rajoittaa peruseriaatetta liikkuvuuden vapaudesta. Yleisen edun periaatteella onkin ollut keskeinen merkitys rahapelejä koskevissa tapauksissa.⁵⁸ Rahapeliin osalta yleisen edun merkitystä on käsitelty useissa EUT:n tapauksissa ja esimerkiksi asiassa *HIT & HIT Larix* tuotiin hyvin esille, kuinka yleisen edun suojelun päämäärät syrjäyttävät sisämarkkinaperiaatteet, jos suojelupyrimykset voidaan osoittaa aidoiksi jäsenvaltioiden toimesta.⁵⁹ EUT:n mukaan se, kuinka paljon jäsenvaltiot rajoittavat palveluja vaihtelee jäsenvaltioittain, sillä jäsenvaltiot voivat vapaasti asettaa rahapelialansa poliittiset tavoitteet, kunhan rajoitukset täyttävät EUT:n reunaehdot niiden oikeasuhteisuudesta.⁶⁰ EUT on muutenkin jättänyt jäsenvaltioille runsaasti tilaa järjestää rahapeli-toimintansa.⁶¹

Kansalliset säännökset, jotka häiritsevät sisämarkkinoiden perusvapauksia, on EUT:n vakiintuneen tulkinnan mukaan täytettävä kuitenkin neljä edellytystä, jotta poikkeaminen sallittaisiin. Ensinnäkin jäsenvaltioiden sisämarkkinavapautta rajoittavaa lainsäädäntöä on sovellettava ilman syrjintää (*syrjimättömyysperiaate*). Yleisesti ottaen syrjivänä on pidetty toimenpiteitä, jotka erottelevat kansalaisuuden, sijoittautumisvaltion tai alkuperämaan perusteella, tai kun toimenpiteitä sovelletaan eri tavalla palvelun tai palveluntarjoajan alkuperän perusteella.⁶² Esimerkiksi online-rahapeliin osalta EUT piti asiassa *Sporting Odds* syrjivänä toimenpiteitä, joilla internetin välityksellä tapahtuvien rahapeliin tarjontaoikeus annettiin ainoastaan jo kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille toimijoille, joilla oli jo valmiiksi toimilupaan perustuvaa kasinotoimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa.⁶³

⁵⁸ Asia 120/78 *Cassis de Dijon*, kohta 8. Ks. myös Eerola ym. 2000, s. 246–248 ja 270–273 sekä Niinikoski 2005, s. 9.

⁵⁹ Asiassa C-176/11 *HIT & HIT Larix* Sloveniassa toimivat peliyhtiöt pyrkivät hakemaan lupaa Itävallalta mainostaakseen siellä pelikasinoitensa toimintaa. Itävallalta kuitenkin hylkäsi lupahakemuksen. Vaikka hylkääminen oli EUT:n mukaan palveluiden vapaan liikkuvuuden periaatteen vastaista, Itävallan ministeriö pystyi rajoittamaan tätä vetoamalla yleiseen etuun eli tässä tapauksessa omien kansalaisten kuluttajansuojan ja kansanterveyden suojeluun.

⁶⁰ Miettinen – Raitio 2019, s. 4.

⁶¹ Kuten jäljempänä käy ilmi, EUT on ollut varsin haluton ottamaan kantaa oikeasuhteisuuden ja sitä kautta suhteellisuuseriaatteen toteutumiseen, vaan jättänyt tämän harkintavallan laajassa määrin jäsenvaltioille ja niiden tuomioistuimille. Kuitenkin asiassa C-243/01 *Gambelli* EUT ei jättänyt suhteellisuuseriaatteen harkintaa täysin kansalliselle tasolle, vaan luetteli tiettyjä reunaehtoja sen toteuttamiselle. EUT:n mukaan EU:n perusvapauksia rajoittavan kansallisen lainsäädännön tai toimenpiteiden tulisi edistää vedonlyöntitoiminnan rajoittamista johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Jäsenvaltiot eivät myöskään saisi houkutella kuluttajia osallistumaan rahapeli-toimintaan vain sen vuoksi, että valtio saisi kerättyä siitä tuloja. *Gambelli* tapaus voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä rahapelitapauksista. Kyseinen tuomio oli ensimmäinen internetin kautta tapahtuvaa rahapelaamista käsittelevä tapaus.

⁶² Ks. SEUT 18 artikla.

⁶³ Asia C-3/17 *Sporting Odds*, kohdat 36–39.

Kuitenkin perussopimuksen oikeuttamisperusteisiin voidaan tietyissä tilanteissa vedota, vaikka rajoitus olisi syrjivä.⁶⁴ SEUT 51 artiklan mukaan sijoittautumisoikeuden säännöksiä ei sovelleta jäsenvaltiossa toimintaan, joka tilapäisesti tai jatkuvasti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa. SEUT 52 artiklan mukaan sisämarkkinasäännöksistä poikkeavaa ulkomaalaisiin sovellettavaa erityissääntelyä voidaan soveltaa tilanteissa, jossa yleinen järjestys, turvallisuus tai kansanterveys on uhattuna. EUT:n oikeuskäytännössä on todettu, että palvelun tarjoamista tai sijoittautumisvapautta koskevat syrjivät rajoitukset voidaan perustella vain SEUT 52 artiklassa olevien perusteiden nojalla.⁶⁵ Näin on todettu myös uudemmassa oikeuskäytännössä rahapelien osalta.⁶⁶ On kuitenkin huomioitava, ettei syrjinnän käsitteen yksiselitteistä määritelmää löydy rahapelejä koskevasta oikeuskäytännöstä eikä siihen vaikuttavia perusteluita ole pidetty täysin johdonmukaisina.⁶⁷ Syrjimättömyysperiaatetta voidaan kuitenkin pitää lähtökohtana, johon sisältyy rahapelien osalta edellä todettuja syrjimisen sallivia poikkeuksia.

Toiseksi rajoituksia on perusteltava yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä. EUT on hyväksynyt edellä esitetyn SEUT 52 artiklan lisäksi muita jäsenvaltioiden esittämiä yleisen etuun liittyviä pakottavia syitä, joilla perusvapauksia voidaan rajoittaa, kun rahapelit ovat kyseessä. Näitä ovat erityisesti kuluttajien suojeleminen sekä petosten ja rikollisuuden torjunta. Lisäksi pakottavina syinä on pidetty kansalaisten houkuttelun estämistä tuhлата liikaa varallisuuttaan rahapelitoimintaan, peliriippuvuuden ehkäisemistä ja yleistä tarvetta estää yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvat häiriöt.⁶⁸ Näihin perusteisiin voidaan vedota vain, jos palvelun rajoitus on syrjimätön. Sen sijaan verotulojen väheneminen ei kuulu SEUT 52 artiklassa olevien syiden joukkoon eikä sitä pidetä yleisen edun mukaisena pakottavana syynä.⁶⁹

Kolmanneksi toimenpiteiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttamisen ja neljänneksi perusvapauteen ei saa puuttua enempää kuin mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi (*suhteellisuusperiaate*).⁷⁰ Tätä neljän ehdon luetteloa kutsutaan myös *Gebhard*-testiksi. Sen mukaan kaikkien edellä mainittujen perusteiden

⁶⁴ Miettinen – Raitio 2019, s. 7.

⁶⁵ Ks. esim. Asia C-375/14 *Laezza*, kohdat 25–26.

⁶⁶ Asia C-3/17 *Sporting Odds*, kohta 39.

⁶⁷ Miettinen – Raitio 2019, s. 5.

⁶⁸ Ks. esim. Asia C-360/04 *Placanica ym.*, kohta 46 ja Asia C-46/08 *Carmen Media Group Ltd*, kohta 55.

⁶⁹ KOM(2011) 128 lopullinen, kohta 1.2.

⁷⁰ Alkio 2020, kpl 3.2.1.

tulisi täyttyä, jotta palvelujen vapaata liikkuvuutta voitaisiin luvallisesti rajoittaa.⁷¹ Lisäksi *Lindman*-tapauksesta käy ilmi, että jäsenvaltion on esitettävä toimenpiteen oikeasuhtaisuutta koskeva selvitys oikeusperusteidensa tueksi, jolloin todistustaakka toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden osoittamisesta on jäsenvaltiolla.⁷²

Suhteellisuusperiaate on yksi EU-oikeuden keskeisimmistä periaatteista. Periaate määritellään SEU 5(4) artiklassa sekä toissijaisuusperiaatteen ohella niitä koskevassa pöytäkirjassa N:o 2.⁷³ SEU 5(4) artiklan mukaan EU:n toiminnan muoto ja sisältö eivät saa ylittää sitä, mikä on perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen. Suhteellisuusperiaate perinteisesti vastaa siis siihen, miten unioni voi käyttää toimivaltaansa jäsenvaltioita kohtaan. EU:n toimielinten reaktio jäsenvaltioiden EU-oikeuden vastaista käyttäytymistä kohtaan tulee myös olla järkevässä suhteessa teon vaikutuksiin.⁷⁴ Tämä käy ilmi mm. *Fédéchar* -tapauksessa⁷⁵, jossa suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö osoitettiin ensimmäisen kerran. Tapauksen mukaan unionin toimielinten tuli soveltaa käytettävissä olevia sanktioitaan suhteessa kyseessä olevien toimien virheellisyyteen.⁷⁶

Edellä käydyn Gebhard-testin kaksi viimeistä kohtaa liittyvät vahvasti suhteellisuusperiaatteeseen. Rahapeliin osalta suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan varsinaisesti liity toimivaltakysymykseen vaan jäsenvaltioiden toimenpiteiden ja EU:n sisämarkkinavapauksien yhteensovittamiseen. Rahapeliin osalta suhteellisuusperiaatteen avulla arvioidaan sitä, onko jäsenvaltioiden tekemät rajoitukset palveluiden vapaaseen liikkumiseen ja sijoittautumisvapauteen oikeasuhteisia verrattuna niillä tavoiteltaviin pyrkimyksiin.⁷⁷ Rajoituksia arvioitaessa suhteellisuusperiaatteen kautta huomioon otetaan rajoituksen mielekkyys tavoitteen saavuttamiseksi, tarpeellisuus ja mahdollinen suhteettomuus tavoitteeseen nähden.⁷⁸

Muun muassa EUT:n *Zenatti*-tapauksen mukaan kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on tutkia, voidaanko kansallisella lainsäädännöllä saavuttaa sen

⁷¹ Ks. Asia C-55/94 *Gebhard*.

⁷² Niinikoski 2005, s. 10 sekä Asia C-42/02 *Lindman*, kohta 25.

⁷³ Pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

⁷⁴ Raitio 2013, s. 314.

⁷⁵ Ks. Asia 8/55 *Fédéchar*.

⁷⁶ Raitio 2013, s. 314.

⁷⁷ Alkio 2020, kpl 3.2.2.

⁷⁸ Alkio 2020, kpl 3.2.2.

perustelemat tavoitteet ottaen huomioon lainsäädännön konkreettiset soveltamistavat. Lisäksi tulee pohtia, ovatko asetetut rajoitukset tavoitteisiin nähden suhteettomia.⁷⁹ Yleisesti ottaen suhteellisuusperiaatetta on kuitenkin tulkittu varsin suppeasti EUT:n oikeuskäytännössä rahapeleihin liittyen. Tätä on tuotu esiin esimerkiksi *Zeturf* ja *Dickinger ja Ömer* tapauksissa, joiden mukaan suhteellisuusperiaatteen toteutumisen arviointi on jätetty lähes täysin jäsenvaltioiden tuomioistuimien pohdittavaksi.⁸⁰ EUT onkin ollut haluton arvioimaan oikeuskäytännössään kansallisia olosuhteita ja rajaamaan kansallisten tuomioistuinten liikkumavaraa.⁸¹ Tällä linjanvedolla on selkeästi haluttu kunnioittaa myös jäljempänä tarkemmin käsiteltävän toissijaisuusperiaatteen toteutumista siinä suhteessa, että kansallisella tasolla on ensisijainen oikeus säännellä niiden toimivaltaan kuuluvia asioita itsenäisesti. Toki samanaikaisesti EU on suorittanut tietynlaista hallinnointia mikrotasolla soft-law instrumenttien muodossa ja näin osittain vaikuttanut kansallisten tuomioistuinten harkintamahdollisuuksien rajoihin kaventavasti.

Kuten edellä on tuotu ilmi, *Gambelli*-tapauksessa tuomioistuin kuitenkin totesi, että oikeuskäytännössä hyväksytyjen rajoitusten tulee edistää johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoimintaa.⁸² Näin ollen rahapelien osalta oikeasuhtaisten rajoitusten on myös tavoiteltava aidosti ja johdonmukaisesti tavoiteltuja päämääriä. Vaikka kansallisilla tuomioistuimilla on laaja harkintavalta suhteellisuusperiaatteen tulkinnassa, on sen soveltamisessa noudatettava EU:n asettamia reunaehtoja.

2.3.3 Vastavuoroisen tunnustamisen periaate

Vaikka online-rahapelit ovat korostetun rajat ylittävää toimintaa, ei *vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen* soveltamista ole vielä hyväksytty rahapelien osalta. Periaate on lähtöisin edellä käydystä *Cassis de Dijon* -tapauksesta liittyen tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. Periaatteen mukaisesti jossakin jäsenvaltiossa kaikin puolin laillisesti valmistetun palvelun tai tuotteen myyntiä ei voi kieltää toisessa jäsenvaltiossa siitä

⁷⁹ Asia C-67/98 *Zenatti*. Asiassa oli kysymys urheiluvedonlyöntien keräämisen kieltämisestä ja tietyille toimijoille annettavasta yksinoikeudesta järjestää luvallisia vedonlyöntejä. EUT linjasi ratkaisussa, että rahapelien yksinoikeutta koskeva rajoitus on sallittua ainoastaan, jos sillä pyritään tosiasiallisesti vähentämään pelaamista ja jos eri sosiaalisten toimintojen rahoitus luvallisten pelien tuloilla on vain rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus eikä todellinen syy.

⁸⁰ Asia C-212/08 *Zeturf* ja Asia C-347/09 *Dickinger ja Ömer*. EUT toi kyseisissä tapauksissa esille, että rahapeleistä johtuvien - yksilölle ja yhteiskunnalle moraalisesti ja taloudellisesti vahingollisten - seurausten vuoksi on perusteltua, että kansallisilla viranomaisilla on riittävässä määrin harkintavaltaa päättää omien arvojensa mukaisesti, mitä vaatimuksia kuluttajien suojaamiseksi on asetettava.

⁸¹ Alkio 2020, kpl 3.3.3.9.

⁸² Alkio 2020, kpl 3.3.3.9. Ks. myös Asia C-243/01 *Gambelli*.

huolimatta, että esimerkiksi laatuvaatimukset poikkeaisivat kyseisen maan omien tuotteiden vaatimuksista. Poikkeus tähän lähtökohtaan sallitaan ainoastaan yleisen edun niin vaatiessa.⁸³ Rahapeliin osalta palveluiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta ei voi siis tulkita niin, että jäsenvaltion myöntäessä toimiluvan, jota ei ole rajattu sen alueelle, yhtiö voisi harjoittaa samaa toimintaa toisessa jäsenvaltiossa ilman toisen jäsenvaltion myöntämää toimilupaa. Jos vastavuoroisen tunnustamisen periaate sallittaisiin rahapeliin osalta, rahapeliin tarjoajat voisivat tarjota rahapelejä yhdestä jäsenvaltiosta käsin toisten jäsenvaltioiden alueelle täysin vapaasti ja rajoitukset menettäisivät tietyllä tapaa merkityksensä.⁸⁴

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta on käsitelty muun muassa *Santa Casa* sekä *Markus Stoss* tapauksissa.⁸⁵ *Santa Casa*-asiassa linjattiin, ettei vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta hyväksytä edes online-rahapeliin osalta. Asiassa *Markus Stoss* julkisasiamies päätyi myös ratkaisuun, ettei periaatetta voida soveltaa rahapeleihin ja perusti näkemyksensä kolmeen seikkaan. Näitä olivat monopoleja ja SEUT 56 rajoituksia koskeva oikeuskäytäntö, pelialaa koskevien yhdenmukaistamispyrkimysten epäonnistuminen ja vastavuoroisen luottamuksen vastaiset käytännöt. Julkisasiamiehen mukaan Euroopan rahapelisääntely ei ole ollut valmis vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle jäsenvaltioiden luottamuspuolan vuoksi käytössä oleviin toimintatapoihin.⁸⁶

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate on koskenut erityisesti monopoli- ja toimilupajärjestelmien tarkastelua EUT:n oikeuskäytännössä. Toimilupajärjestelmällä tarkoitetaan pääpiirteissään sitä, että rahapelipalveluja tarjoavan yrityksen on haettava jäsenvaltiolta toimilupaa, jotta voi laillisesti tarjota rahapelejä kyseisessä jäsenvaltiossa. Toimilupajärjestelmät ovat kuitenkin erilaisia eri jäsenvaltioissa. EUT on painottanut, että EU-oikeuden nykytilasta johtuen lisenssien tai toimilupien vastavuoroista tunnustamista ei edellytetä, koska tätä koskevaa lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu sisämarkkina-alueella.⁸⁷ Mahdollisuuksien mukaan EU voisi kehittää oikeudellista linjanvetoaan siihen suuntaan tulevaisuudessa, että lisenssejä tai toimilupia koskeva sääntely edellyttäisi aiemmasta poiketen myös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen

⁸³ Alkio 2020, kpl 3.2.2. Tällaisia yleisen edun vaatimuksia voi siis olla esimerkiksi kansanterveys tai kuluttajansuoja.

⁸⁴ Alkio 2020, kpl 3.2.2.

⁸⁵ Asia C-42/07 *Santa Casa* ja Asia C-316/07 *Markus Stoss*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 4.3.2010.

⁸⁶ Alkio 2020, kpl 3.2.2.

⁸⁷ Miettinen – Raitio 2019, s. 83. Ks. lisäksi Asia C-316/07 *Markus Stoss*, kohdat 112–116, Asia C-660/11 & C-8/12 *Biasci ym.*, kohta 40 ja Asia C-347/09 *Dickinger & Ömer*, kohta 98.

hyväksymistä.⁸⁸ Tätä on kuitenkin pidettävä hyvin epätodennäköisenä kehityssuuntana ottaen huomioon vallitsevan nykytilan.

Monopolioiden toiminta on EUT:n oikeuskäytännössä yleisesti hyväksytty vaikkakin tietyin edellytyksin. Monopolijärjestelmässä jäsenvaltio on antanut toimiluvan tai laillisen oikeuden tietylle yritykselle tai viranomaistaholle järjestää rahapelit kyseisessä jäsenvaltiossa yksinoikeudella. Joissakin jäsenvaltioissa monopolijärjestelmä on valikoitunut parhaimmaksi tavaksi järjestää rahapelit yleistä etua koskevan erityisen syyn vuoksi. Jos monopoli on sallittu ja se osoittautuu perussopimuksen mukaiseksi oikeuskäytännössä vahvistettujen perusteiden osalta, on käytännössä vaikeaa osoittaa, että toisen jäsenvaltion mahdollinen avoimempi suhtautuminen rahapeleihin tarjoaisi samanlaista suojaa suhteessa monopolijärjestelmään.⁸⁹ Näin ajateltuna vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta olisi käytännössä mahdotonta soveltaa rahapeleihin, ellei harmonisointi EU:n tasolla etene, johon julkisasiamies vetosi toisessa huomiossaan.⁹⁰

Rahapelit on jätetty monien yhtenäistämisyhtymien ulkopuolelle, mikä näkyy esimerkiksi rahapelien jäämisellä palveludirektiivin ulkopuolelle sen erityisluontoisuuden vuoksi. Rahapelien poisjäänti kyseisestä direktiivistä ei kuitenkaan itsessään vaikuta palvelujen vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden soveltamiseen rahapelitoiminnan alalla. Oikeuskäytännöllä luodaan rajat näiden vapauksien käyttämiselle.

⁸⁸ Miettinen – Raitio 2019, s. 83.

⁸⁹ Alkio 2020, kpl 3.2.2.

⁹⁰ Asia C-316/07 *Markus Stoss*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 4.3.2010.

3 Toissijaisuusperiaate

3.1 Periaate poliittisena käsitteenä ja historia

Kuten edellä on käynyt ilmi, jäsenvaltioille on jätetty laajaa harkintavaltaa järjestää rahapelinsä haluamallaan tavalla. Kansallisen sääntelyn on kuitenkin oltava yhdenmukainen EU:n perussopimuksien ja EUT:n oikeuskäytännön kanssa. Tämä laaja toimivalta järjestää rahapelit kansallisella tasolla perustuu tässä kappaleessa läpikäytävälle toissijaisuusperiaatteelle, jolla on keskeinen rooli ajatellen EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimivallan jakoa rahapelipolitiikan osalta.

Jäsenvaltiot ovat luovuttaneet EU:lle tiettyä valtaa, mikä toimii lähtökohtana EU:n toimivaltuuksille. Pitkänä kehityssuuntana on kuitenkin ollut, että EU on laajentanut toimivaltaansa perustaen sitä perussopimuksissa olevien artiklojen laajentavaan tulkintaan sekä haluun syventää EU:n toimivaltaa eri osa-alueilla vahvemman integraation vuoksi. Tämä on ollut tietyllä tapaa ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen ajatuksen kanssa ja viime aikoina onkin ryhdytty EU:n toimesta toimiin periaatteen vahvistamiseksi.⁹¹ Tämä saattaa samalla tarkoittaa, että harmonisointipyrkimyksiin suhtaudutaan jatkossa entistä harkitummin ja tiukemmin; myös rahapelien osalta.

Toissijaisuusperiaatteella (kutsuttu myös nimellä *subsidiariteettiperiaate*)⁹² tarkoitetaan poliittisena käsitteenä ajatusta siitä, että erilaiset julkiset päätökset tulisi toteuttaa mahdollisimman paikallisella tasolla ja lähellä sellaisia henkilöryhmiä, joita päätökset koskevat. Periaate kuitenkin mahdollistaa hallinnon keskittämisen, jos hyvää hallintoa ei saada toteutettua hajautetulla tasolla riittävässä määrin. Periaatteen keskiössä onkin kompetenssi eli se, kenellä on toimivalta toteuttaa julkisia päätöksiä. Koska toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena on myös suojella päätöksentekoa mahdollisimman lähellä kansalaisia, on sillä läheinen vuorovaikutus *läheisyysperiaatteen* kanssa.⁹³

⁹¹ Toissijaisuusperiaatteen vahvistamispyrkimyksestä kertoo muun muassa komission tiedonanto toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa, COM(2018) 703 final.

⁹² Tässä tutkielmassa käytetään ensisijaisesti toissijaisuusperiaatetta ja toissijaisesti subsidiariteettiperiaatetta riippuen kontekstista ja lähteistä. Lähtökohtaisesti käsitteet ovat kuitenkin synonyymejä keskenään. Termejä voidaan myös ymmärtää läheisyysperiaatteen kautta, jolla tarkoitetaan sitä, että EU:n alueella päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia. Käsitteen merkityksen epämääräisyys linkittyy sen poliittiseen luonteeseen EU:n sekä jäsenvaltioiden toimivallanjaon välillä. Toissijaisuusperiaatteen epämääräisyydestä ks. Raitio 2006, s. 187–188.

⁹³ Rentto 1995, s. 2.

Periaatteen tausta ja aatteelliset juuret ulottuvat kauas historiaan roomalaiskatolisen kirkon sosiaalietiikkaan; käsitykseen yhteiskunnasta ja moraalista.⁹⁴ Jotta voimme ymmärtää periaatteen poliittista diskurssia Euroopan Unionissa, on näitä juuria ymmärrettävä.⁹⁵ Toissijaisuusperiaate muodostaa solidaarisuuden ja persoonan kanssa roomalaiskatolisen kirkon sosiaalieettiset peruslähtökohdat. Nämä kolme periaatetta paavi Pius XI määritteli teoksessa *Quadragesimo anno* vuonna 1931. Ensimmäisen kerran termi ”subsidiariteetti” on kuitenkin mainittu jo vuonna 1891 *Rerum novarum* teoksessa paavi Leo XIII:n toimesta. Teoksessa korostettiin valtion oikeutta toimenpiteillään suojata kansalaisiaan yksilön riistolta suhteessa vapaaseen markkinatalouteen.⁹⁶

Katolisen kirkon oppien mukaan subsidiariteetti eli lähipäätösperiaate määrittelee ja rajoittaa valtion valtaa suhteessa yksilöihin ja pienempiin yhteisöihin. Perusajatuksena on, että pienet yksiköt soveltuvat paremmin hoitamaan niille tarkoitettuja erityistehtäviä kuin keskitetty kokonaisvaltio. Valtion tulisivin hajauttaa valtaansa ja luovuttaa kompetenssia paikallisille ja toiminnaltaan rajatuille kansalaisjärjestöille. Lisäksi subsidiariteettiperiaate on luotu totalitaarisia ideologioita kuten kommunismia vastaan.⁹⁷ Käsite on kuitenkin viime vuosikymmeninä irtautunut katolisen kirkon taustasta ja tullut paikallista päätösvaltaa korostavaksi yleisperiaatteeksi.⁹⁸

Toissijaisuusperiaatteen EU-oikeudellinen tausta ulottuu vuoteen 1987, jolloin periaate otettiin ympäristöalalla käyttöön Euroopan yhtenäisasiakirjassa (No L 169).⁹⁹ Toissijaisuusperiaatteen laajempi soveltaminen toimivaltasäännöksenä alkoi kuitenkin vasta vuonna 1993, kun Maastrichtin sopimus tuli voimaan.¹⁰⁰ Amsterdamin sopimuksessa EY:n perustamissopimukseen lisättiin pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevasta yleisestä lähestymistavasta, josta oli sovittu Eurooppa-neuvoston kokouksessa Edinburghissa vuonna 1992, tuli pöytäkirjan ansiosta oikeudellisesti sitova ja

⁹⁴ Niinikoski 2005, s. 26.

⁹⁵ Rentto 1995, s. 1.

⁹⁶ Saarinen 1994, s. 202.

⁹⁷ Saarinen 1994, s. 202.

⁹⁸ Frieling 1992, s. 293–294.

⁹⁹ Vuoden 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjan tarkoituksena oli muun muassa tarkistaa Rooman sopimuksia ja vauhdittaa Euroopan yhdentymistä sekä toteuttaa sisämarkkinat. Yhtenäisasiakirja oli tienraivaajana talous- ja rahaliitolle, joiden perusta luotiin Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa (SEU) eli Maastrichtin sopimuksessa. Yhtenäisasiakirjasta lisää ks. Euroopan yhtenäisasiakirja: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>.

¹⁰⁰ Raitio 2013, s. 242. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (yleinen tuomioistuin) totesi vuoden 1995 tuomiossaan, ettei toissijaisuusperiaate ollut ennen SEU:n voimaantuloa yleinen oikeusperiaate, minkä vuoksi yhteisön säädösten laillisuutta olisi pitänyt valvoa. Ks. Asia T-29/92.

tuomioistuimen valvottavissa oleva.¹⁰¹ Samassa kokouksessa päätettiin, että rahapelejä tullaan sääntelemään kansallisella tasolla toissijaisuusperiaatteen mukaisesti käytännöllisistä syistä. Kyseisellä päätöksellään komissio lopetti suunnitelmansa ryhtyä sääntelemään rahapelejä ja kompetenssi säilyi näin ollen jäsenvaltioilla.¹⁰²

Viimeisimmän muotonsa toissijaisuusperiaate on saanut Lissabonin sopimuksen myötä vuonna 2009. Tällöin toissijaisuusperiaate kirjattiin SEU 5 artiklan 3 kohtaan ja lisättiin maininta periaatteen alueellisesta ja paikallisesta ulottuvuudesta. Lisäksi vuoden 1997 pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta korvattiin Lissabonin sopimuksessa saman nimisellä pöytäkirjalla (pöytäkirja N:o 2). Sen tärkein uudistus koski kansallisten parlamenttien velvollisuutta valvoa toissijaisuusperiaatteen noudattamista.¹⁰³

3.2 Toissijaisuusperiaate EU:ssa

3.2.1 EU:n toimivaltajako – annetun toimivallan periaate – voiko EU toimia?

Aivan ensimmäiseksi on selvitettävä analysoitaessa toissijaisuusperiaatetta, niin kuin ylipäänsä EU-oikeuden osalta, onko EU:lla ylipäätään kompetenssia toimia.¹⁰⁴ Näin ollen, jotta toissijaisuusperiaatetta voi ymmärtää EU:ssa, on ensiksi havainnollistettava EU:n toimivaltajakoa sekä *annetun toimivallan periaatetta*. SEU 5(1) artiklan annetun toimivallan periaate on keskeinen toissijaisuusperiaatteen tulkinnan kannalta, sillä unionin toimivalta määräytyy sen mukaan. EU voi siis toimia vain niiden toimivaltojen rajoissa, jotka EU-maat sille ovat perussopimuksissa myöntäneet saavuttaakseen määritellyt tavoitteet. Tällainen tavoitesidonnaisuus luo tulkinnallista liikkumavaraa toissijaisuusperiaatteen soveltamiseen sekä mahdollistaa teleologista tulkintaa.¹⁰⁵ Kyseiset toimivallat on määritelty SEUT:n artikloissa 2-6. Toimivalta, jota ei ole EU:lle perussopimuksissa myönnetty, säilyykin näin ollen pääsääntöisesti jäsenmaille SEU 5(2)

¹⁰¹ EUR-Lex, Toissijaisuusperiaate: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0017>.

¹⁰² Hojnik 2018, s. 72.

¹⁰³ EUR-Lex, Toissijaisuusperiaate: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0017>.

¹⁰⁴ Piris 2002, s. 5.

¹⁰⁵ Raitio 2013, s. 242.

artiklan mukaisesti.¹⁰⁶ Toimivallan käyttöä sen sijaan säännellään juuri toissijaisuusperiaatteella sekä suhteellisuusperiaatteella.¹⁰⁷

Toimivallan jakoa on myös selkeytetty Lissabonin sopimuksella, jossa erotellaan kolme toimivallan päätyyppiä. Nämä ovat yksinomaisen toimivalta, jaettu toimivalta ja tuki-, yhteensovitus- ja täydennystoimia toteuttava toimivalta.¹⁰⁸ *Yksinomaisesta toimivallasta* säännellään SEUT 3 artiklassa. Nimensä mukaisesti EU:lla on tietyillä 3 artiklassa mainituilla aloilla yksinoikeus toimia lainsäätäjänä sekä antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Näin ollen jäsenmaat eivät voi tällaisilla aloilla tehdä itsenäisesti säädöksiä, jolloin niiden valta rajoittuu vain lain määräysten soveltamiseen, ellei EU erikseen anna valtuutusta tiettyjen säädösten tekemiselle.¹⁰⁹ EU:lla on yksinomaisen toimivalta muun muassa yhteisessä kauppapolitiikassa, tulliliitossa sekä niiden maiden rahapolitiikassa, joiden rahayksikkönä on euro.¹¹⁰

Jaetusta toimivallasta säännellään SEUT 4 artiklassa. Sen mukaan EU ja jäsenvaltiot voivat antaa velvoittavia säädöksiä yhdessä tai erikseen. Tosin jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa ainoastaan siltä osin, kun EU ei ole käyttänyt omaansa tai se on päättänyt olla käyttämättä sitä taikka, kun unioni on palauttanut jäsenvaltioille toimivaltaa.¹¹¹ EU:n kuluttajansuojaoikeus sekä kansanterveydelliset asiat ja siten rahapelit liittyvätkin vahvasti jaetun toimivallan sekä samalla toissijaisuusperiaatteen piiriin, joissa nykyisellään sääntely on jäänyt jäsenvaltioille, mutta ohjaava vaikutus EU:lle.¹¹² Kuitenkin viimeaikaisen kehityksen myötä, EU ei ole kehittänyt ohjaavaa vaikutustaan, vaan antanut jäsenvaltioille runsaasti tilaa järjestää rahapelinsä olemassa olevan EU:n sääntelykehityksen puitteissa.

Tuki-, yhteensovitus- ja täydennystoimia toteuttavaa toimivaltaa säännellään SEUT 6 artiklassa. Sen mukaan EU voi toteuttaa toimia vain täydentääkseen, tukeakseen tai

¹⁰⁶ SEU 5(2) artiklan mukaan: ”Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.”

¹⁰⁷ EUR-Lex, Annetun toimivallan periaate: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/conferral.html>.

¹⁰⁸ EUR-Lex, Euroopan unionin toimivaltajako: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0020>.

¹⁰⁹ Euroopan komissio, EU:n toimivalta: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_fi.

¹¹⁰ EUR-Lex, Euroopan unionin toimivaltajako: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0020>.

¹¹¹ Pesonen 2010, s. 113.

¹¹² Jääskinen 2007, s. 280–282.

yhteensovittaakseen jäsenvaltioiden toimintaa. EU:n asettamat säädökset, jotka ovat oikeudellisesti sitovia, eivät saa edellyttää jäsenvaltioiden säädösten yhteensovittamista. Täydentävät toimivallat koskevat politiikanaloista muun muassa ihmisten terveyden ja suojelun kohentamista, teollisuutta ja kulttuuria.¹¹³ Jotta EU voisi varmistua siitä, että sen jäsenmaat yhteensovittavat talous-, sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaansa EU:n asettaman tason mukaisesti, on sille luotu *erityslaatuksia toimivaltuuksia* näille aloille. Kyseisillä politiikanaloilla EU voi mennä toimissaan pidemmälle kuin mitä perussopimukset normaalisti sallivat.¹¹⁴

3.2.2 Määritelmä, tarkoitus ja tulkinta EU:ssa – SEU 5(3) artiklan ja pöytäkirjan (N:o 2) tarkastelua toissijaisuusanalyysin kautta

Toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena on määrittää tarkoituksenmukaisin ja tehokkain kompetenssin taso EU:n ja jäsenmaiden välillä aloilla, jotka kuuluvat jaetun toimivallan piiriin. Periaatteella siis ohjataan sitä, milloin EU voi käyttää toimivaltaansa. Se on luotu erityisesti turvaamaan alemman tason – eli tässä tapauksessa jäsenvaltion – riippumattomuutta suhteessa ylempään tasoon eli EU:n. EU voi toimia ainoastaan, jos se kykenee tehokkaampaan toimintaan kuin jäsenmaat tai kun unionin toiminta voi tuottaa erityistä lisäarvoa. Toissijaisuusperiaatteella pyritään lisäksi lähentämään EU:ta ja sen jäsenvaltioiden kansalaisia toisiinsa SEU:n 10 artiklan 3 kohdan läheisyysperiaatteen mukaisesti varmistuen, että kansallisen tason toimia toteutetaan tarvittaessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että toimet olisi aina toteutettava niin lähellä kansalaisia kuin mahdollista.¹¹⁵

Nykyään toissijaisuusperiaate määritellään SEU 5(3) artiklassa. Lisäksi Lissabonin sopimukseen liitettyssä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta annetussa pöytäkirjassa N:o 2 (jäljempänä ”Pöytäkirja”)¹¹⁶ käsitellään erityisesti sitä, miten unionin toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta sekä kansallisten parlamenttien valvontakeinoja. Toissijaisuusperiaate määritellään SEU 5(3) artiklassa seuraavasti:

¹¹³ EUR-Lex, Euroopan unionin toimivaltajako: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0020>.

¹¹⁴ Euroopan komissio, EU:n toimivalta: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_fi.

¹¹⁵ EUR-Lex, Toissijaisuusperiaate: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0017>.

¹¹⁶ Pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta, Virallinen lehti nro 115, 09/05/2008 s. 0206–0209.

”Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Unionin toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista mainitussa pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti.”

Määritelmän ensimmäisestä kappaleesta ilmenee ne kolme edellytystä, joiden täyttyessä EU:n toimielimet voivat toimia toissijaisuusperiaatteen nojalla. Ensimmäinen edellytys koskee siis sitä, että EU voi toimia vain muilla kuin yksinomaisen toimivallan aloilla (*toimivaltaehto*). Tämä kuvastaa myös oletettua tehokkuusnäkökohtaa siitä, että päätöksenteko toimisi sujuvammin kansallisella tasolla lähellä kansalaisia.¹¹⁷ Se, mikä jaetun toimivallan alueella yksiselitteisesti kuuluu EU:n toimivaltaan, on hankala selkeästi määrittää, mutta asian selvitystapa on kuitenkin vakiintunut. EUT käsittelee toimivaltakysymystä kaksivaiheisesti. Ensiksi tutkitaan, onko EU:lla ylipäätään toimivaltaa kyseessä olevalla alalla. Tällöin arvioitavaksi tulee, onko toimivalta nimenomaista vai implisiittistä. Jos selvityksen perusteella saadaan varmuus sille, että EU:lla on toimivalta olemassa, EUT tutkii kyseessä olevan toimivallan luonnetta eli sitä, onko toimivallan luonne yksinomaista vai jaettua toimivaltaa.¹¹⁸ Jos toimivalta on yksinomaista, EU ei voi toimia asiassa. Sen sijaan, jos toimivalta ei ole yksinomaista, toissijaisuusperiaatetta voidaan soveltaa.

Kun toimivaltakysymys on selvitetty, voidaan siirtyä toisen ja kolmannen edellytyksen arvioimiseen, jotka kulkevat käsi kädessä. Toinen edellytys koskee *välttämättömyysehtoa*, jonka mukaan unionin tulisi siirtää toimivaltaa itselleen vasta, jos suunnitellun toiminnan tavoitteita ei voitaisi saavuttaa riittävällä tasolla jäsenvaltioissa. Kolmas edellytys koskee *lisäarvoehtoa*, jonka EU:n tasoinen sääntely mahdollisesti toisi. Unionin tulisikin ryhtyä toimivallan siirtoa koskeviin toimenpiteisiin ainoastaan, jos asetettujen tavoitteiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi ne voitaisiin toteuttaa paremmin unionin tasolla.¹¹⁹ Juuri nämä kaksi edellytystä pitää sisällään toissijaisuusperiaatteen ytimen. Samalla edellytyksiin liittyy todella vaikeita tulkinnallisia ongelmia.

¹¹⁷ Shaw 2000, s. 173.

¹¹⁸ Raitio 2013, s. 243–244.

¹¹⁹ Löw 2013, s. 22.

Edellytyksiä toimivallasta, välttämättömyydestä ja lisäarvosta sekä niiden punnintaa on kuvailtu oikeuskirjallisuudessa hieman sekavasti. Esimerkiksi Joutsamo on kuvannut punnintaa johdetun oikeuden tarpeellisuustestiksi, jonka mukaan komission on aina ennen uusiin lainsäädäntövalmisteluihin ryhtymistä pohdittava, voiko unioni toimia, tulisiko unionin toimia ja miten unionin tulisi toimia.¹²⁰ EUT voi lisäksi käytännössä tehdä arviota siitä, kuinka tarpeellisuustestiä voidaan soveltaa unionin lainsäädännössä.¹²¹ Johdetun oikeuden tarpeellisuustestiä voidaan pitää nämä kolme edellytystä sisällään pitävänä kokonaisuutena, joka kuitenkin sisältää erilaisten testien syvempiä osia, joilla toimivaltuutta ja toissijaisuusperiaatetta selvitetään.

Välttämättömyys- ja lisäarvoedellytysten punnintaa on kutsuttu oikeuskirjallisuudessa ja myös EU:n toimielimissä eri termein. Tässä tutkielmassa käytetään termiä *toissijaisuusanalyysi*. Tämä analyysi toteutetaan kahdella testillä; välttämättömyytestillä ja lisäarvotestillä. Välttämättömyytestillä punnitaan tehokkuusedellytystä eli sitä, miksi asetettuja tavoitteita ei saavutettaisi tehokkaasti jäsenvaltioiden tasolla. Lisäarvotestillä punnitaan lisäarvoedellytystä eli sitä, voidaanko tavoitteet saavuttaa paremmin EU:n tasolla keskitetysti.¹²² Jotta välttämättömyys- ja lisäarvotesti voidaan toteuttaa onnistuneesti, komissio on luonut niiden tuoksi vuonna 2009 viisikohtaisen listan vaikutuksenarviollisista kysymyksistä, joihin tulee vastata. Arvioinnissa on vastattava seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Onko todetulla ongelmalla rajat ylittävää vaikutusta, jota ei voida käsitellä riittävässä määrin kansallisella tasolla?
- 2) Aiheuttaisiko jäsenvaltioiden toimet yksin tai EU:n tason toimien puute konflikteja sopimuksen tavoitteiden kanssa?
- 3) Aiheuttaisiko jäsenvaltioiden toimet yksin tai EU:n tason toimien puute huomattavaa vahinkoa jäsenvaltioiden intresseille?
- 4) Tuottaisiko EU tason toimet laajuudeltaan selkeää etua verrattuna kansallisen tason sääntelyyn?
- 5) Tuottaisiko EU tason toimet tehokkuudeltaan selkeää etua verrattuna kansallisen tason sääntelyyn?¹²³

Vuoden 2015 toissijaisuusperiaatetta koskevan vuosikertomuksen mukaan keskeinen osa analyysia on arvioida, kuinka iso merkitys tarkastelun kohteena olevalla aloitteella on

¹²⁰ Joutsamo 1995, s. 44.

¹²¹ Raitio 2013, s. 244.

¹²² SEC(2009) 92, s. 22.

¹²³ SEC (2009) 92, s 22-23.

unionille. Käytännössä, mitä suurempi merkitys ja vaikutus sillä on, sitä todennäköisemmin jäsenvaltion toteuttamat toimet yksinään ovat riittämättömiä. Kokonaisuuden laajuudella on siis selkeä merkitys. Keskeisiä näkökohtia on muun muassa maantieteellinen soveltamisala, toimijoiden ja jäsenvaltioiden määrä, joihin aloite vaikuttaa sekä taloudellinen vaikutus.¹²⁴

Myös Pöytäkirjan 5 artiklassa tuodaan esiin suuntaviivoja, joilla välttämättömyysetto ja lisäarvoehto täyttyvät.¹²⁵ Sen mukaan kaikkiin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskeviin esityksiin olisi liitettävä selvitys, jonka yksityiskohtaisten tietojen perusteella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista voidaan arvioida. Lisäksi ne syyt, joiden perusteella todetaan, että jokin unionin tavoite saavutetaan paremmin unionin tasolla, pyritään osoittamaan laadullisin tai mahdollisuuksien mukaan määrällisin keinoin.¹²⁶ Tällöin arvioidaan esimerkiksi rahapelien suhteen, missä määrin ongelmapelaaminen johtuu toisen jäsenvaltion toimista. Näihin tilanteisiin liittyy rajat ylittäviä vaikutuksia sekä mahdollisesti henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaata liikkuvuutta koskevia esteitä.¹²⁷ Näillä toimilla viitataan juuri toissijaisuusanalyysiin. Totuudenmukaista kuitenkin on, että annetut suuntaviivat ovat monen eri vaikuttavan tekijän summa.

Oikeuskirjallisuudessa on käyty myös keskustelua siitä, suosiiko periaate itsessään hajautettua kansallisen tason sääntelyä vai keskitettyä EU-tason sääntelyä. Esimerkiksi Hartlyn mukaan toissijaisuusperiaatteen sanamuoto asettaa luonnostaan kansallisen tason sääntelyn etusijalle.¹²⁸ Farnsworthin mukaan teollisuusala käyttää toissijaisuusperiaatetta viimeisenä puolustuskeinonaan unionin tason sääntelyä vastaan.¹²⁹ Sen sijaan Niinikoski kyseenalaistaa toissijaisuusperiaatteen noudattamisen pääsääntönä, koska periaatteen tehokkuusnäkökulmat puoltavat usein keskitettyä sääntelyä, mikä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa unionin integraatiopyrkimykset ohittavat aina läheisyysperiaatteen.¹³⁰ Toissijaisuusperiaatetta onkin kuvailtu kaksiteräiseksi miekaksi, koska se samanaikaisesti mahdollistaa keskitetyn tason lainsäädännön laajenemisen, mutta

¹²⁴ COM(2016) 469 final.

¹²⁵ Ks. tuomio *Viro v. parlamentti ja neuvosto* (C-508/13), 44 kohta tai tuomio *Puola v. parlamentti ja neuvosto* (C-358/14), 111 kohta.

¹²⁶ Pöytäkirja (N:o 2), Euroopan unionin virallinen lehti C 326/207, 26.10.2012.

¹²⁷ COM(2016) 469 final.

¹²⁸ Hartly 2010, s. 122.

¹²⁹ Farnsworth 2004, s. 177.

¹³⁰ Niinikoski 2005, s. 27.

toisaalta suojelee hajautettua kansallisen tason sääntelyä.¹³¹ On kuitenkin huomioitava, että ilman toissijaisuusperiaatetta, ei olisi olemassa periaatetta, joilla pyrittäisiin hillitsemään unionin laajentumispyrkimyksiä sääntelyn kannalta. Lisäksi viime vuosina toissijaisuusperiaatetta on pyritty vahvistamaan nimenomaan kansallisen sääntelyn suojan kannalta. Onkin perusteltua todeta, että toissijaisuusperiaatetta voidaan lähtökohtaisesti pitää kansallista sääntelyä suojaavana periaatteena, joka samanaikaisesti mahdollistaa unionin toiminnan poikkeuksellisesti edellytysten täyttyessä.

Toissijaisuusperiaatteen tulkinnalliset vaikeudet ovat myös johtuneet siitä, että toissijaisuusanalyysi ei sisällä kuitenkaan loppupeleissä selkeää juridista kaavaa vaan testi perustuu pikemminkin spekulatiivisille soveltuvuusnäkökohdille, joilla on yleensä taipumusta poliittisuuteen. Toissijaisuusperiaate onkin saanut paljon kritiikkiä sen poliittisesta luonteesta.¹³² Tätä poliittista epäkohtaa on pyritty viime aikoina parantamaan. Komissio analysoi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita kaikissa toimintapoliittisista ehdotuksista laadituissa vaikutustenarvioinneissa ja riippumaton sääntelyntarkastelulautakunta on perustettu valvomaan niiden laatua. Lisäksi vuonna 2018 komissio julkaisi tiedonannon toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa.¹³³ Tiedonannossa kuitenkin todetaan, että kulloinkin vaihtuvat poliittiset painopistealueet vaikuttavat siihen, tuottaako EU:n toimiminen mainittua lisäarvoa, mikä hieman vesittää toissijaisuusperiaatteen irtiottoa sen poliittisesta luonteesta. Tätä voidaan kuitenkin samalla pitää poliittisena realiteettina.

3.2.2.1 *Pre-emption -doktriini ja implied powers -doktriini*

Toissijaisuusperiaatteen tulkinta muodostuu vieläkin hankalammaksi, kun otetaan huomioon *pre-emption-doktriini*. Sen mukaan jäsenvaltioilla on toimivalta toimia siihen asti, kunnes EU käyttää toimivaltuuksiaan EU:n yksinomaisten toimivaltuuksien aloilla. Tämä *syryttävä vaikutus* hämärtää toissijaisuusperiaatteen merkitystä. Tietyt toimivaltuudet muodostavat ne rajat, joiden sisällä EU voi toimia, mutta ongelman aiheuttaa se, etteivät kyseiset rajat ole niin tarkasti määriteltävissä. Tähän vaikuttaa muun muassa poliittinen tahtotila. Syynä epämääräisyydelle on myös SEUT 352(1) artiklan mukainen *implied powers -doktriini*, jonka johdosta neuvosto voi Euroopan parlamentin

¹³¹ Cramér 1993, s. 541.

¹³² Löw 2013, s. 21–22.

¹³³ Komission tiedonanto, Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa, COM(2018) 703 final, Strasbourg 23.10.2018.

hyväksymän komission ehdotuksen saatuaan yksimielisesti ryhtyä toimintaan, joka periaatteessa kuuluu EU:n asettamiin tavoitteisiin, mutta josta ei ole perussopimuksissa nimenomaista toimivaltuutta (*laajentava tulkinta*).¹³⁴

Pre-emption doktriinin mukaan ensinnäkin, kun EU on säännellyt asiasta toimivaltuuksiensa rajoissa, jäsenvaltioiden toimivalta säätää normeja siihen liittyen loppuu. Tässä lähtökohtana on ajatus siitä, että EU:n toimivallan käyttäminen poistaa kansallisen toimivallan täysimääräisesti toimivallan kohteena olevalla alueella. Tästä on kuitenkin asetettu poikkeus SEUT 114(4) artiklassa, jonka mukaan kansallinen lainsäädäntö on mahdollista säilyttää komission luvalla työympäristön tai ympäristön suojelua koskevien syiden vuoksi tai SEUT 36 artiklassa mainituista syistä johtuen. Jäsenvaltion on kyseisen artiklan mukaan perusteltava tällainen yleisen edun suojelun päämäärä komissiolle.¹³⁵ Juuri SEUT 114 artiklan yhteydessä toissijaisuusperiaatetta koskevat toimivaltaongelmat konkretisoituvat sisämarkkinoilla.¹³⁶ Rahapeliin osalta on jo edellä käynyt ilmi, että yleinen etu on ollut keskeinen perusvapauksia rajoittava tekijä.

Toiseksi jäsenvaltio ei voi ryhtyä sellaisiin toimiin, jotka estäisivät EU:n asettamien tavoitteiden toteuttamista. Tällä on yhteys SEU 4(3) artiklan *vilpittömän yhteistyön periaatteeseen*. Näin ollen kansallisen lainsäätäjän on pidättäydyttävä sellaisen lainsäädännön tekemisestä, joka on välittömästi EU-oikeuden vastaista, muodostaa esteen sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle tai joka kuuluu EU-oikeudessa tyhjentävästi säännellylle alalle.¹³⁷ Ongelman muodostaa kuitenkin tulkintaongelmat siitä, milloin kansallinen sääntely on ristiriidassa EU:n asettamien tavoitteiden kanssa. Rahapeliin osalta EUT:ssa on käyty lähes kaikissa tapauksissa läpi jäsenvaltioiden sääntelyn johdonmukaisuutta suhteessa EU-oikeuteen, mikä myös kuvastaa rahapeliin sekavaa luonnetta EU-alueella.

Periaatteessa EU:lla on toimivaltaa asioihin, joihin se on erikseen myönnetty, mutta implied powers -doktriinin myötä EU:n toimivalta on käytännössä laajempi. Nykyään

¹³⁴ Raitio 2013, s. 245.

¹³⁵ Raitio 2013, s. 245–246.

¹³⁶ Esimerkiksi asiassa C-491/01 British American Tobacco kohdassa 179 todetaan, että ”toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, kun yhteisön lainsäätäjä käyttää EY 95 artiklaa, koska sille ei tässä määräyksessä anneta yksinomaista toimivaltaa sisämarkkinoiden taloudellisesta toiminnasta säätämiseksi vaan ainoastaan toimivalta parantaa sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edellytyksiä poistamalla tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuvia esteitä tai kilpailun vääristymiä”

¹³⁷ Raitio 2013, s. 246–247.

EU:n toimivaltaa johdetaan perussopimusten nimenomaisten määräysten ohella perussopimusten muista säännöksistä käsin sekä unionin toimielinten oikeus- ja hallintokäytännöstä. EU:n toimivallan laajuus ja laajentava tulkinta muodostaakin ongelman suhteessa sitä rajoittaviin säännöksiin kuten toissijaisuusperiaatteen eikä implied powers -doktriini ratkaise tätä ongelmaa. Implied powers -doktriini tarkoittaa laajentavan tulkinnan mukaisesti sitä, että annettaessa tietty perussopimuksen mukainen tehtävä unionin toimielimelle, kyseinen toimielin saa kaikki mahdolliset valtuudet tehtävän suorittamiseksi. Perussopimuksien EU:n toimivaltaa rajoittavat säännökset viittaavat siihen, ettei tämänkaltainen laajentava tulkinta ole hyväksyttävissä.¹³⁸ Kuitenkaan implied powers -doktriini ei mahdollista sitä, että SEUT 352 artiklan nojalla EU voisi laajentaa toimivaltaansa muuttamatta perussopimusta, koska sen ehdottomana edellytyksenä on mainittu toimenpiteen välttämättömyys perussopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.¹³⁹

3.2.2.2 Pöytäkirja N:o 2 ja ennakkovalvonta

SEU 5(3) artiklan toinen kappale koskee edellä mainittua Pöytäkirjaa. Toissijaisuusperiaatteen valvonnasta on myös maininta SEU 12 artiklan b kohdassa. Periaatteen valvonnassa erityisesti kansallisten parlamenttien ja EUT:n rooli on keskeinen. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa viitataan toissijaisuusperiaatteen alueelliseen ja paikalliseen ulottuvuuteen, jolloin alueiden komitean asemaa voidaan myös pitää korostuneena. Lissabonin sopimus mahdollistaakin lakiasäätävien alueparlamenttien osallistumisen ennakkovaroitusjärjestelmään.¹⁴⁰

Kansallisten parlamenttien valvontamenettelyä kutsutaan *ennakkovaroitusjärjestelmäksi*. Järjestelmä asettaa kahdeksan viikon määräajan, jonka kuluessa mikä tahansa kansallinen parlamentti voi pyrkiä osoittamaan lausunnolla syyt, minkä vuoksi esitys ei noudata toissijaisuusperiaatetta. Jos tällaista lausuntoa kannattaa vähintään kolmasosa kansallisten parlamenttien kokonaisuudesta, esitystä on tarkasteltava uudestaan. Kyseistä menettelyä kutsutaan *keltaisen kortin menettelyksi*.¹⁴¹ ja sitä on sovellettu EU:n historiassa kolme kertaa. Ensimmäistä kertaa sitä sovellettiin vuonna 2012 ns. *Monti II* -

¹³⁸ EU:n toimivaltaa rajoittavia säännöksiä on mm. SEU 5(2) artikla ja SEU 19 artikla.

¹³⁹ Raitio 2013, s. 248.

¹⁴⁰ EUR-Lex, Toissijaisuusperiaate:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/toissijaisuusperiaate>.

¹⁴¹ EUR-Lex, Toissijaisuusperiaate:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/toissijaisuusperiaate>.

asetuksen yhteydessä,¹⁴² jossa yhteensä kaksitoista kansallista parlamenttia neljästäkymmenestä katsoi, ettei ehdotus ollut toissijaisuusperiaatteen mukainen. Sen sijaan komission mukaan ehdotus ei rikkonut toissijaisuusperiaatetta, mutta päättyi kuitenkin perumaan ehdotuksensa. Vuonna 2013 neljätoista kansallisen parlamentin kamaria yhdestätoista jäsenvaltiosta piti *ehdotusta asetukseksi Euroopan syyttäjävirston perustamisesta*¹⁴³ toissijaisuusperiaatteen vastaisena. Tällöin komissio kuitenkin piti ehdotuksen voimassa. Vuonna 2016 neljätoista kansallisen parlamentin kamaria yhdestätoista jäsenvaltiosta piti *ehdotusta lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tarkistamisesta*¹⁴⁴ toissijaisuusperiaatteen vastaisena. Myös tällöin komissio piti ehdotuksensa voimassa. Komissio katsoi, ettei toissijaisuusperiaatetta loukattu, koska lähetettyjä työntekijöitä koskevien kysymysten luonne oli rajat ylittävä.¹⁴⁵

Sen sijaan *oranssin kortin menettelyksi* kutsutaan tilannetta, jossa vähintään yksinkertainen äänten enemmistö kansallisista parlamenteista edustaa kantaa, jonka mukaan säädösehdotus on toissijaisuusperiaatteen vastainen, mutta komissio päättää säilyttää ehdotuksen voimassa. Tällöin asia siirtyy lainsäätäjälle, joka esittää ensimmäisessä käsittelyssä kantansa. Ehdotus voidaan hylätä 55 prosentin enemmistöllä neuvoston jäsenistä sekä parlamentin annettujen äänten enemmistöllä, jos ehdotus ei ole lainsäätäjän mielestä toissijaisuusperiaatteen mukainen.¹⁴⁶ Oranssin kortin menettelyä ei tosin ole sovellettu vielä kertaakaan EU:ssa.

3.2.3 Toissijaisuusperiaatteen analyysiä EUT:n tuomioiden kautta

Toissijaisuusperiaatetta siis valvotaan Pöytäkirjan mukaisesti etukäteen jäsenvaltioiden toimesta. Jälkikäteinen valvonta tapahtuu saattamalla asia EUT:n käsiteltäväksi. Tällöin unionin toimielimillä on kuitenkin laaja harkintavalta. Muun muassa asioissa C-84/94¹⁴⁷ ja C-233/94¹⁴⁸ tuomioistuin totesi, että toissijaisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu

¹⁴² Monti II -asetus eli komission ehdotus asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen, COM(2012) 130 final.

¹⁴³ Neuvoston asetusehdotus Euroopan syyttäjävirston perustamisesta, COM/2013/0534 final.

¹⁴⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16. joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY muuttamisesta, COM(2016) 128 final.

¹⁴⁵ EUR-Lex, Toissijaisuusperiaate:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/toissijaisuusperiaate>.

¹⁴⁶ EUR-Lex, Toissijaisuusperiaate:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/toissijaisuusperiaate>.

¹⁴⁷ Asia C-84/94 *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta vastaan Euroopan unionin neuvosto*.

¹⁴⁸ C-233/94 *Saksan liittotasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*.

SEUT 296 artiklan mukaisen perusteluvollisuuden alle. Säädöksen johdanto-osasta tulee selvästi käydä ilmi, että se noudattaa toissijaisuusperiaatetta.¹⁴⁹

Toissijaisuusperiaatetta on kuitenkin käsitelty EUT:n tapauksissa verrattain vähän. Tämä johtunee siitä, ettei itse periaate ole ollut asioissa keskeisimpänä tarkastelun kohteena. Alla kuitenkin käsitellään joitakin esillä olleita toissijaisuusperiaatteellisia tapauksia. Online-rahapelien korkean kuluttajansuojan tason kannalta analogiaa haetaan erityisesti tupakkatuotteiden kautta. Tapauksista haetaan perusteluja sille, miten toimivaltakynnyksen ylittymistä on perusteltu. Tapausten analyysiä varten on käyty läpi komission vuosikertomukset toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamentteihin vuosilta 2010–2020 ja poimittu niistä relevanteimmat tapaukset. Lisäksi tässä yhteydessä analysoidaan joitakin tätä ajanjaksoa vanhempia oikeustapauksia. Tapaukset käydään läpi kronologisessa aikajärjestyksessä.

3.2.3.1 Asia C-491/01 *British American Tobacco*

Asiassa¹⁵⁰ oli kyse tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/37/EY pätevyydestä, jossa High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) esitti kyseiset ennakkoratkaisukysymystä yhteisöjen tuomioistuimelle. Kysymykset esitettiin asiassa, jossa British American Tobacco (Investments) Ltd ja Imperial Tobacco Ltd olivat hakeneet lupaa hallinto-oikeudellisen menettelyn aloittamiseksi, jotta kansallinen tuomioistuin tutkisi, onko Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen "aikomus ja/tai velvollisuus" saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä lainmukainen.

Asiassa tutkittiin yhtenä asiana sitä, oliko direktiivissä loukattu toissijaisuusperiaatetta, mikä tekisi direktiivistä pätemättömän. Kantajat väittivät, että unionin lainsäätäjät oli jättänyt toissijaisuusperiaatteen täysin huomioimatta direktiivissä eikä ole esitetty tarpeeksi näyttöä siitä, että jäsenvaltioiden olisi mahdotonta toteuttaa toimenpiteitä, joilla turvataan terveyden suojelun korkea taso. Lisäksi Belgian hallitus ja parlamentti väittivät, ettei toissijaisuusperiaatetta voida soveltaa direktiiviin, koska sitä sovelletaan vain aloilla,

¹⁴⁹ EUR-Lex, Toissijaisuusperiaate:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/toissijaisuusperiaate>.

¹⁵⁰ Asia C-491/01 *British American Tobacco*.

jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan ja kyseessä ollut direktiivi sisämarkkinoiden parantamiseksi kuuluu yksinomaisen toimivallan alle.¹⁵¹

EUT totesi perusteluissaan, ettei direktiivi ollut toissijaisuusperiaatteen vastainen. Sen mukaan toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, kun yhteisön lainsäätäjät käyttävät EY 95 artiklaa¹⁵², koska sille ei anneta yksinomaista toimivaltaa sisämarkkinoiden taloudellisen toiminnan säätämiseksi vaan ainoastaan toimivaltaa parantaa sisämarkkinoita poistamalla tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuvia esteitä tai kilpailun vääristymiä.¹⁵³ Sen sijaan sen osalta, toteutuuko suunnitellun toiminnan tavoitteet paremmin yhteisön tasolla, EUT viittasi ainoastaan direktiivin tavoitteisiin poistaa jäljellä olevat jäsenvaltioiden lainsäädännön erot tupakkatuotteiden valmistamisesta, esittämistävasta ja myynnistä pitäen samalla lähtökohtana terveyden suojelun korkeaa tasoa ja perusteli toimimisen kynnyksen ylittymistä lähinnä jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön eriytyemisellä.¹⁵⁴

Asiassa tarkastelun kohteena olevassa direktiivissä oli siis kaksi selkeää tavoitetta: sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen hajautuneen lainsäädännön vuoksi ja terveyden suojelun korkea taso. Keskeisimmän kysymyksen toissijaisuusperiaatteen osalta muodosti se, toteutuuko asetetut tavoitteet paremmin EU:n tasolla. EUT arvioi siis vain lisäarvotestiä eikä niinkään välttämättömyydestä. EUT on tyytynyt vain toteamaan kaavamaisesti, että asetetut tavoitteet eivät toteudu riittävällä tasolla kansallisella tasolla hajautuneen lainsäädännön vuoksi ilman sen laajempaa perustelua.¹⁵⁵ Toimien perustelua lainsäädännön hajautumisella voidaan pitää myös ihmeellisenä, sillä se hämärtää toissijaisuusperiaatteen tarkoitusta. Kun perustelua vertaa online-rahapelejä koskevaan tulkintaan, mielenkiintoista on, että myös niiden osalta sääntely on erityisen pirstaloitunutta jäsenvaltioissa. Tältä osin siis online-rahapelit selkeästi ylittävät kynnyksen, jonka mukaisesti niitä voitaisiin sisämarkkinoiden toiminnan vuoksi säännellä paremmin unionin tasolla. Myös terveyden korkean suojaa tasoa voi verrata

¹⁵¹ Asia C-491/01 *British American Tobacco*, kohdat 174-175.

¹⁵² EY 95 artikla on nykyinen SEUT 114 artikla.

¹⁵³ Asia C-491/01 *British American Tobacco*, kohta 179.

¹⁵⁴ Asia C-491/01 *British American Tobacco*, kohdat 180-183.

¹⁵⁵ Unionin lainsäätäjät on saanut kritiikkiä toissijaisuusperiaatteen laillisuuden kaavamaisesta toteamuksesta myös muun muassa asiassa C-547/14, *Philip Morris Brands SARL ym. v. Secretary of State for Health*. Asiassa hylättiin väitteet, joilla pyrittiin osoittamaan, että ihmisten terveyden suojelua koskeva tavoite olisi voitu saavuttaa paremmin kansallisella tasolla. Tämä osoittaa myös toissijaisuusperiaatteen hämyisyyttä, kun ottaa huomioon EUT:n paikoin puutteellisen perustelun. Voiko EU luoda direktiivin tavoitteineen, jonka jälkeen kääntäen jäsenvaltioiden on osoitettava toissijaisuusperiaatteen tilanne, vaikka SEU:n mukaan EU:n on osoitettava, että tavoite toteutuisi paremmin EU:n tasolla?

suoraan online-rahapeleihin, sillä niissä yhtenä keskeisimmistä tavoitteista on ollut kuluttajan korkean suojan taso. Rahapelejä ei tosin ole haluttu sisällyttää yhteisiin sisämarkkinoihin niiden erityisen luonteen vuoksi korostaen niiden moraalisia, uskonnollisia ja kulttuurisia erityispiirteitä. Samalla rahapelien yhdentymispyrkimykset ovat kaatuneet vahvaan poliittiseen vastustukseen. Voidaankin perustellusti kysyä, onko moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen erityispiirteiden merkitys korkeammalla kuin vaikkapa liiaksi hajautunut sääntely.

3.2.3.2 Asia C-518/07 Euroopan komissio v. Saksan liittotasavalta

Kyseisessä tapauksessa¹⁵⁶ komissio nosti kanteen Saksaa vastaan, kun se oli jättänyt noudattamatta henkilötiedodirektiiviin liittyviä velvoitteita. Saksa vetosi puolustuksessaan muun lisäksi toissijaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan vakiintunutta ja hyvin toimivaa kansallista järjestelmää tulisi kunnioittaa. Sen mukaan oli periaatteiden vastaista pakottaa jäsenvaltio luopumaan kansallisesta järjestelmästä, joka pitäisi korvata se heidän oikeusjärjestelmänsä kannalta vieraalla ja poikkeavalla oikeusjärjestyksellä.¹⁵⁷ Toissijaisuusperiaatteen osalta EUT kuitenkin totesi vain lyhyesti, ettei direktiivi ylittänyt välttämättöminä pidettyjä toimintoja eikä täten Saksan vastalause voitu pitää hyväksyttävänä.¹⁵⁸

3.2.3.3 Asia C-358/14 Puola v. Euroopan parlamentti ja neuvosto

Uudemmassa EUT:n tapauksessa¹⁵⁹ Puolan tasavalta vaati Romanian tukemana unionin tuomioistuinta kumoamaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU (*tupakkatuotedirektiivi*) erinäisten artiklojen osalta. Puolan tasavalta vetosi kumoamisvaatimuksessaan kolmeen kanneperusteeseen, joista yksi koski toissijaisuusperiaatteen loukkaamista.¹⁶⁰

Käsiteltävänä olleen direktiivin johdanto-osan perustelukappaleen kohdassa 60 todettiin, etteivät jäsenvaltiot pysty riittävällä tavalla saavuttamaan direktiivin tavoitteita eli lähentää tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja

¹⁵⁶ Asia C-518/07 *Euroopan komissio v. Saksan liittotasavalta*.

¹⁵⁷ Asia C-518/07 *Euroopan komissio v. Saksan liittotasavalta*, kohdat 52-54.

¹⁵⁸ Asia C-518/07 *Euroopan komissio v. Saksan liittotasavalta*, kohdat 55-56.

¹⁵⁹ Asia C-358/14 *Puola v. Euroopan parlamentti ja neuvosto*.

¹⁶⁰ Asia C-358/14 *Puola v. Euroopan parlamentti ja neuvosto*, kohta 19.

myyntiä koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, vaan ne voidaan niiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Tämän johdosta unioni voi toteuttaa toimenpiteitä SEU 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Puola perusteli toissijaisuusperiaatteen loukkausta direktiivissä muun muassa sillä, että toissijaisuusperiaatetta olisi arvioitava kansanterveyden suojelua koskevan tavoitteen kannalta, sillä silloin, kun kansallisten säännösten välillä ei ole eroavuuksia mentolia sisältävien tupakkatuotteiden osalta, sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamista koskeva tavoite on jäänyt vaille tarkoitusta. Lisäksi Puolan mukaan ei ole osoitettu riittävällä tavalla, että kynnys EU:n oikeudelle toimia ja siirtää sääntelyä EU:n tasolle olisi ylittynyt.¹⁶¹

EUT:n sen sijaan totesi, ettei toissijaisuusperiaatetta ole loukattu. Sen mukaan toissijaisuusperiaatteen noudattamista valvovat ensisijaisesti kansalliset parlamentit ja kyseinen valvonta kuuluu jälkimmäisessä vaiheessa EUT:lle. EUT:n mukaan SEU 5(3) artiklassa vahvistettujen aineellisten edellytysten noudattamisen tuomioistuINVALVONNASTA on todettava, että EUT tarkastaa, saattoiko unionin lainsäätävä katsoa yksityiskohtaisten seikkojen perusteella, että suunnitellun toiminnan tavoite voitiin toteuttaa paremmin unionin tasolla. EUT:n mukaan kyseisellä direktiivillä pyrittiin kahden tavoitteen toteutumiseen eli tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan helpottamiseen ja samalla turvaamaan erityisesti nuorten terveyden suojelun korkea taso. EUT:n mukaan tavoitteiden jättäminen kansallisen tason sääntelyyn voisi saada aikaan tilanteita, joissa tietyt jäsenvaltiot sallivat tiettyjä tunnusomaisia makuja sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen, kun taas muut jäsenvaltiot kieltävät sen, mikä olisi vastoin direktiivin ensisijaisista tavoitteista parantaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa.¹⁶² EUT siis korostaa edellisen tapauksen tavoin sisämarkkinoiden yhtenäisen toimivuuden tärkeyttä.

Lisäksi EUT korosti, että toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena ei ole rajoittaa unionin toimivaltaa jonkin tietyn jäsenvaltion tilanteen perusteella sitä erikseen arvioituna, vaan se edellyttää ainoastaan, että suunniteltu toiminta voidaan sen laajuuden tai vaikutusten

¹⁶¹ Asia C-358/14 *Puola v. Euroopan parlamentti ja neuvosto*, kohdat 105-107.

¹⁶² Asia C-358/14 *Puola v. Euroopan parlamentti ja neuvosto*, kohdat 111-118.

takia toteuttaa paremmin unionin tasolla, kun otetaan huomioon SEU 3 artiklassa luetellut unionin päämäärät ja perussopimuksissa tarkoitettut eri aloja koskevat erityiset määräykset.¹⁶³ Tapauksessa on jälleen korostunut lisäarvotesti, mutta välttämättömyydestä on jäänyt vähemmälle huomiolle. EUT:n näkökulma on myös mielenkiintoinen, sillä se korostaa unionin perussopimusten laajentavaa tulkintaa, mikä hämärtää toissijaisuusperiaatteen merkitystä. Perusteluiden osalta vaikuttaa lisäksi siltä, ettei ainakaan yhden tai kahden maan vastustaessa voida rajoittaa unionin oikeutta toimia, mikä alentaa toissijaisuusperiaatteen arvoa kansallisen tason sääntelyn suojan kannalta. EUT:n mukaan ylipäätään on osoitettu riittävällä tavalla, että unioniin toiminta on kyseisessä asiassa sallittua.

Tapaukseen liittyy läheisesti asiat C-477/14 *Pillbox 38* ja C-547/14 *Philip Morris*. Nämä kaikki EUT:n tuomiot koskevat toissijaisuusperiaatteen toteutumista tupakkatuotedirektiivin osalta ja niissä perustelut ovat samankaltaiset. Kaikissa näissä tapauksissa EUT katsoi, että toissijaisuusperiaatetta on noudatettu.

3.2.3.4 Asia C-151/17 *Swedish Match AB*

Myös tässä asiassa¹⁶⁴ ruotsalainen tupakkayhtiö Swedish Match AB riitautti – tosin muutama vuosi myöhemmin - muun lisäksi direktiivin 2014/40 ja tarkemmin sen 1(c) artiklan ja 17 artiklan pätevyyden toissijaisuusperiaatteen vuoksi.¹⁶⁵ Sen mukaan suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden yleinen ja ehdoton markkinoille saattamista koskeva kielto johtaa siihen, ettei jäsenvaltioilla ole tämä jälkeen liikkumavaraa sääntelyssään, ja sillä velvoitetaan ottamaan käyttöön yhtenäinen järjestelmä ottamatta huomioon jäsenvaltioille ominaisia erityisolosuhteita Ruotsin kuningaskuntaa lukuun ottamatta. Swedish Matchin mukaan tällainen lähestymistapa ei ole myöskään tarpeellinen, kuten osoittaa kyseisen direktiivin 24(3) artiklassa kaikille jäsenvaltioille annettu mahdollisuus kieltää erityistilanteeseensa liittyvistä syistä tietty tupakkatuoteluokka tai siihen liittyvät tuotteet.¹⁶⁶

¹⁶³ Asia C-358/14 *Puola v. Euroopan parlamentti ja neuvosto*, kohta 119.

¹⁶⁴ Asia C-151/17 *Swedish Match AB*.

¹⁶⁵ 1 artiklan c alakohdassa kielletään suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakan saattaminen markkinoille ja 17 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on kiellettävä suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakan markkinoille saattaminen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjan 151 artiklan soveltamista.”

¹⁶⁶ Asia C-151/17 *Swedish Match AB*, kohta 64.

Tuomioistuimien noudatteli edellisistä tupakkatuotteisiin liittyvistä tapauksista tuttua linjaa ja perusteluja. Direktiivin 24(3) artiklan osalta EUT totesi, että säännöksellä annetaan kaikille jäsenvaltioille oikeus tietyn tupakkatuoteluokan kieltämiseen jäsenvaltion erityistilanteeseen liittyvistä syistä edellyttäen, että säännöksiä perustellaan kansanterveydellisillä syillä. Komissiolla on kuitenkin toimivalta hyväksyä tai hylätä tällaiset kansalliset säännökset, kun se on varmistanut, että syyt ovat perusteltuja, välttämättömiä ja oikeasuhteisia tavoitteeseen nähden ja toimivatko ne välineenä mielivaltaiseen syrjinnän tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ottaen huomioon kyseisellä direktiivillä saavutettu terveyden suojelun korkea taso.¹⁶⁷

EUT huomautti lisäksi, että perussopimuksen laatijoiden tarkoituksena on ollut antaa unionin lainsäätäjälle harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa lähentää sääntelyä, jotta haluttu lopputulos saavutetaan erityispiirteitä sisältävillä aloilla. Unionin lainsäätäjä voi kyseistä harkintavaltaa käyttäessään toteuttaa yhdenmukaistamistoimia vain vaiheittain ja edellyttää jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden poistamista asteittain.¹⁶⁸ Tapauksessa EUT siis huomioi implied powers -doktriinin mukaisen laajentavan tulkinnan periaatteen, millä on toissijaisuusperiaatetta hämmentävä vaikutus. Tulkinnan mukaan jäsenvaltioiden erityispiirteet eivät vaikuttaneet unionin toimintaan. Tätä analogiaa voisi käyttää myös online-rahapelien tulkinnassa, joissa perinteisesti moraalisia, kulttuurisia ja uskonnollisia erityispiirteitä on korostettu.

Edellä läpikäytyjä EUT:n tapauksia yhdistää se, että niissä jokaisessa EUT hylkää väitteet siitä, että toissijaisuusperiaatetta olisi loukattu. Se kertoo olennaisesti siitä, että jälkikäteisesti asetettua direktiiviä on lähes mahdotonta kumota vetoamalla toissijaisuusperiaatteeseen. Lisäksi lainsäätäjän harkintavallan laajuutta voidaan pitää korostuneena. Sen sijaan ennakkovaroitusjärjestelmällä näyttäisi olevan helpompi vaikuttaa lainsäädännön kehityskulkuun. Tosin menettelyä on käytetty varsin vähän. Samalla argumentit toissijaisuusperiaatteen loukkauksesta näyttää toistavan samanlaista kaavaa. Ensinnäkin kantelija väittää, että tietty säädäntöalue kuten tupakkatuotteet, kansanterveys tms. on lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden kompetenssin alla. Tämän jälkeen kantaja väittää edelleen, että niitä koskevat toimenpiteet ja tavat toteuttaa tavoitteita toteutuisivat paremmin, kun jäsenvaltiot voivat säännellä niistä itsenäisesti. EUT sen

¹⁶⁷ Asia C-151/17 *Swedish Match AB*, kohta 70.

¹⁶⁸ Asia C-151/17 *Swedish Match AB*, kohta 71.

sijaan melko lyhyesti ja ytimekkäästi kumoo nämä väitteet vetoamalla muun muassa lainsäätäjän laajaan harkintavaltaan. Kuitenkin EUT:n perusteluja voidaan pitää erityisen mielenkiintoisena ajatellen juuri rahapelien mahdollista harmonisointimahdollisuuksia. Kaiken kaikkiaan EUT:n perustelut ovat sen kaltaisia, että niitä voitaisiin soveltaa myös rahapelien sääntelyyn ja sitä kautta harmonisoivempaan rahapelipolitiikkaan.

4 Online-rahapeliin soft-law-sääntelyn kehitys EU:ssa

4.1 Lähtökohtia

Euroopan komissio päätti vuoden 1992 Edinburghin kokouksessaan, ettei rahapelejä säädellä EU tasolla vaan jäsenmaiden tasolla toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, koska rahapelejä on käytännössä helpompi säännellä kansallisesti. Kyseisellä päätöksellä komissio lopetti suunnitelmansa rahapeliin sääntelystä ja kompetenssi säilyi näin ollen jäsenvaltioilla. Kuitenkin jäsenvaltioiden tulee noudattaa EU:n asettamia peruseriaatteita sisämarkkinoista ja järjestää sääntelynsä yhteensopivaksi EU oikeuden kanssa.¹⁶⁹

Rahapelitoiminnan osalta ei näin ollen ole hyväksytty toimialakohtaista sääntelyä EU tasolla. Rahapeleiltä siis puuttuu EU:n perussopimuksien mukainen primäärilainsäädäntö sekä sekundäärilainsäädäntö kuten asetukset ja direktiivit.¹⁷⁰ Tämän vuoksi rahapelitoiminta on varsin epätyypillinen sektori EU-oikeutta ajatellen. Lisäksi rahapelitoiminnasta tekee poikkeuksellista sen toiminnan luonne sekä jäsenvaltioiden erilainen suhtautuminen rahapeleihin kulttuurisista, uskonnollisista ja historiallisista syistä johtuen.¹⁷¹ Rahapelit, arpajaiset ja vedonlyönti mukaan lukien jätettiin myös vuonna 2006 palveluista sisämarkkinoilla annettun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2006/123/EY) eli *palveludirektiivin* ulkopuolelle, koska ne edellyttävät jäsenvaltioilta yleistä järjestystä koskevia ja kuluttajansuojaa korostavia toimenpiteitä.¹⁷² Rahapelejä ei ole pidetty tavallisina palveluina, vaikka SEUT 56 artiklan mukainen palvelujen tarjoamisen vapaus koskee myös rahapelejä. Tämä on ollut omiaan korostamaan rahapelitoiminnan erityisluonnetta.

Euroopan komissio ja parlamentti kuitenkin ryhtyivät oma-aloitteisesti toimiin 2000-luvun loppupuolella harmonisoidakseen rahapelejä ja online-rahapeliin sääntelyä. Harmonisointipyrkimysten jäljiltä syntyi kaksi online-rahapelejä koskevaa parlamentin päätöstä.¹⁷³ Tämän lisäksi komissio vahvisti julkista keskustelua online-rahapeliin osalta

¹⁶⁹ Hojnik 2018, s. 72.

¹⁷⁰ Alkio 2020, kpl 3.6.1.

¹⁷¹ Ks. esimerkiksi EUT:n tapaukset asioissa Schindler, Santa Casa, Marcus Stoss ja Zeturf, joissa tuodaan esille rahapeliin moraaliset, uskonnolliset ja kulttuuriset erityispiirteet. Myös esimerkiksi islamistisessa Sharia laissa rahapeliin harjoittaminen on paheksuttavaa toimintaa, mikä kuvastaa uskontojen ja kulttuurien erilaista suhtautumista rahapelaamiseen.

¹⁷² 2006/123/EY, kohta 25.

¹⁷³ Ensimmäinen päätöksistä oli Euroopan parlamentin päätöslauselma online-rahapeliin yhtenäisyydestä (2008/2215(INI)), 10.3.2009 ja toinen Euroopan parlamentin päätöslauselma sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla (2012/2322(INI)), 10.9.2013.

EU:ssa vuonna 2011 julkaistun vihreän kirjan avulla online-rahapeleistä Euroopan sisämarkkinoilla,¹⁷⁴ mikä johti komission tiedonantoon ”Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä”.¹⁷⁵ Julkisista ja poliittisista keskusteluista huolimatta harmonisointipyrkimykset ovat tähän mennessä johtaneet vain juridisesti sitomattomiin asiakirjoihin kuten päätöksiin, tiedonantoihin ja suosituksiin. Viimeisin harmonisointiasiakirja on ollut Euroopan komission suositus periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi (2014/478/EU).¹⁷⁶ Jäljempänä tarkemmin käsiteltävä Suositus keskittyi nimenomaisesti kuluttajan aseman parantamiseen online-rahapelien osalta EU:ssa. On nimittäin otettava huomioon, että toteutettiin sääntelyä sitten EU:ssa tai jäsenvaltioissa, koko rahapelaamisen keskiössä on kuluttaja ja yhteinen pyrkimys estää ongelmapelaaminen mahdollisimman tehokkaasti.¹⁷⁷

4.2 EU:n yleisen kuluttajansuoja-aseman parantaminen

Kuluttajansuojan osalta kansalaisia tulisi sisämarkkinoilla suojella korkeatasoisesti. Korkeatasoisuus terminä on melko laava ja tulkinnanvarainen, mutta kuluttajansuoja on EU:n sisämarkkinatasolla varsin korostunut tärkeydessään. Kuluttajansuoja turvataan EU:n perusoikeuskirjan 38 artiklassa¹⁷⁸ ja SEUT 4(2) f, 114(3) ja 169 artikloissa.¹⁷⁹ Perussopimusten mukainen kuluttajansuojan korkea taso vaatii toteutuakseen riittävien materiaalien normien lisäksi varmuutta siitä, että ne pannaan täytäntöön. EU:n täytäntöönpanoa koskevan pääsäännön mukaan EU:n kuluttajansuojasäännöksiä täytäntöönpano kuuluu jäsenvaltioille. Komissio on alkanut viime aikoina vahvistamaan täytäntöönpanomahdollisuuksia uuden lainsäädännön sijaan.¹⁸⁰ Esimerkiksi vuonna 2015 hyväksytyn Euroopan digitaalisten sisämarkkinoiden strategian yhtenä painopistealueena on juuri kuluttajien aseman parantaminen. Pyrkimyksenä on toteuttaa kuluttajansuojaa koskevien säännösten täytäntöönpano joustavammin, johdonmukaisemmin ja

¹⁷⁴ Euroopan komissio, Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128. Jäljempänä ”Vihreä kirja”.

¹⁷⁵ Komission tiedonanto: ”Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä”, (COM/2012/0596). Jäljempänä ”Tiedonanto”.

¹⁷⁶ Komission suositus periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi (2014/478/EU). Jäljempänä ”Suositus”.

¹⁷⁷ Ongelmapelaamisella viitataan esimerkiksi pelaamisesta aiheutuviin terveydellisiin, taloudellisiin tai sosiaalisiin ongelmiin. Ks. ongelmapelaamisen käsitteestä lisää muun muassa National Research Council. 1999. *Pathological Gambling: A Critical Review*, s. 15-16.

¹⁷⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirja, 2012/C 326/02.

¹⁷⁹ 2012/C 326/01.

¹⁸⁰ Astola 2018, s. 226–227.

nopeammin.¹⁸¹ Erityisesti digitaalisten palveluiden ja teknologian kehittyessä kuluttajansuojan tarve voimistuu.

EU:n kuluttajansuojasäännöksiä täytäntöönpanon puutteet ovat tyypillisesti liittyneet siihen, ettei jäsenvaltioiden lainsäädännöt ole vastanneet unionin lainsäädäntöä tai lainsäädäntöä on sovellettu tehottomasti kuluttajien suojelemiseksi. Tähän on vaikuttanut se, että suurin osa kuluttajansuojaa koskevista säännöksistä on annettu direktiivimuodossa. Lisäksi kansalliset toimet ovat voineet olla riittämättömiä toissijaisuusperiaatetta ajatellen, jos kuluttajien oikeuksia on loukattu useammassa jäsenvaltiossa. Komissio onkin aloittanut perussopimusten valvojana rikkomusmenettelyjä jäsenvaltioita vastaan, kun jäsenvaltion kansallisen tason lainsäädäntö ei ole vastannut direktiiviä. Muun muassa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin kohdistuneen viiden rikkomusmenettelyn ja kymmenen EU-pilottitarkastelun myötä täytäntöönpanon valvonta on johtanut jäsenvaltioiden lainsäädännön muutoksiin.¹⁸²

Max Planck-instituutin tutkimuksessa vuodelta 2017 todettiin, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten kuluttajansuojaa koskevien ratkaisutoimintojen välillä vallitsee huomattavia eroja ja tuomioistuimilla on vaikeuksia soveltaa EUT:n oikeuskäytäntöä, jolloin EU:n kuluttajansuojasäännösten täytäntöönpano ontuu.¹⁸³ Tämä on voinut olla omiaan vaikuttamaan siihen, ettei myöskään jäljempänä käsiteltävän online-rahapelejä koskevia kuluttajansuojasäännöksiä ole pistetty jäsenvaltioissa täysimääräisesti täytäntöön, mikä vaikuttaa kuluttajien oikeuksien polkemiseen ja samalla kuluttajansuojan korkean tason standardin alenemiseen.

Vuonna 2018 julkaistiin komission ”*Kuluttajat vahvempaan asemaan*” -ehdotus, jonka tarkoituksena on vahvistaa toimia EU:n kuluttajansuojaoikeuden täytäntöönpanosta.¹⁸⁴ EU:n kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta on seurannut vaikuttavat, oikeasuhtaiset ja varoittavat seuraamukset, mutta tämä on käytännössä johtanut siihen, että jäsenvaltioissa on annettu hyvinkin erilaisia sanktioita. Ehdotuksessaan komissio onkin ehdottanut

¹⁸¹ Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, COM(2015) 192.

¹⁸² Astola 2018, s. 227.

¹⁸³ Max Planck Institute 2017, s. 28.

¹⁸⁴ *Kuluttajat vahvempaan asemaan*, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, COM(2018) 183.

kyseisten sanktioiden harmonisoimista tilanteissa, joissa säännösten rikkominen tapahtuu vähintään kahdessa jäsenvaltiossa tai niiden vaikutukset ulottuvat vähintään kahteen jäsenvaltioon. Yhtiö on tuomittava sakkoon, jonka enimmäismäärä on enintään neljä prosenttia sen vuotuisesta liikevaihdosta, jos yhtiö toimii vastoin direktiivejä kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, sopimattomista kaupallisista menettelyistä, kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisesta ja kuluttajaoikeuksista. Kun sanktioita harkitaan, on huomioitava muun muassa loukattujen kuluttajien määrä, yhtiön toimet haitan vähentämiseksi ja mahdolliset aiemmat rikkomukset sekä rikkomuksella saavutettu taloudellinen hyöty.¹⁸⁵

Rahapeliin osalta ongelmallista on se, että kuluttajansuojaa koskevat toimet on jätetty suosituksen tasolle online-rahapeliin osalta eikä siten rahapelejä koskevat kuluttajansuojatavoitteet sisälly komission ehdotukseen kuluttajan vahvemmassa asemassa paitsi välillisesti sopimattomista kaupallisista menettelyistä koskevan direktiivin kautta. Tältä osin vaikuttaa siltä, että EU:n tasolla on yleinen tahtotila kuluttajansuojan vahvistamiselle, mutta rahapeliin osalta kuljetaan ironisesti vastakkaiseen suuntaan. Kyseisen suosituksen muuttaminen direktiiviksi voisi näin mahdollistaa myös online-rahapeliin kuluttajansuojaoikeudellisten tavoitteiden tehokkaamman toteutumisen.

4.3 Soft-law online-rahapeliin oikeuslähteenä

Erilaiset soft-law-säännökset on luotu tuomaan ohjeistusta tietyille EU-oikeudellisille osa-alueille. SEU 17(1) artiklassa on todettu, että komissio on oikeutettu luomaan erilaista soft-law-ohjeistusta ajaakseen unionin yleistä etua ja se tekeekin tätä varten tarvittavat aloitteet.¹⁸⁶ EU:n lainsäätäjät käyttävät soft-law-sääntelyä sen joustavuuden ansiosta saavuttaakseen tiettyjä poliittisia tavoitteita. Kun jäsenvaltiot eivät pääse yhteisymmärrykseen laillisesti sitovista toimista tai kun EU:lla ei ole tarvittavaa kompetenssia luomaan johdettua oikeutta, soft-law-instrumentit kuten tiedonannot tai suositukset tulevat usein kyseeseen. Näillä instrumenteilla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden juridiseen autonomiaan.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Astola 2018, s. 231–232.

¹⁸⁶ Ks. tarkemmin SEU 17 artikla.

¹⁸⁷ Tan 2020, s. 62–63.

Online-rahapeliin osalta soft-law-sääntelyllä on erityinen merkitys. Online-rahapeleillä eikä laajemmin koko rahapelialalla ole yhteistä alakohtaista sekundäärilainsäädäntöä. Sääntely muodostuu pääosin soft-law-instrumenteista, koska jäsenvaltiot ovat vastustaneet harmonisoivampaa sääntelyä. Jäljemmin tässä kappaleessa tuodaan kuitenkin esille, että on olemassa paljon johdettua oikeutta, jolla on vaikutusta rahapeliin sääntelyyn, vaikka rahapeleillä ei olekaan omaa alakohtaista johdetun oikeuden sääntelyä.

4.4 Vihreä kirja 2011

Komissio on pitänyt nimenomaan jäsenvaltioiden rajat ylittäviä online-rahapelejä koskevia kansallisia säännöksiä monilta osin ongelmallisina. Tämän takia komissio laati 24.3.2011 Vihreän kirjan sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla (jäljempänä ”Vihreä kirja”)¹⁸⁸, jolla käynnistettiin kuulemisprosessi jäsenvaltioiden online-rahapelejä koskevasta sääntelystä ja sääntelyn vaikutuksista.

Komissio arvioi Vihreässä kirjassa, miten eriävät kansalliset mallit toimivat keskenään sisämarkkinoilla varmistaakseen oikeusvarmuuden sekä EU-kansalaisten tehokkaan suojelun nopeasti kasvavalla ja rajat ylittävällä online-rahapelialalla. Lisäksi Vihreän kirjan tarkoituksena oli kartoittaa, mikä nykyisten online-rahapeliin tilanne on EU:ssa. Kuulemisella toivottiin myös tietoa sääntelyyn liittyvistä keinoista, joita jäsenvaltiot käyttävät varmistaakseen kuluttajansuojan, yleisen järjestyksen säilyttämisen tai muut yleiset edut, sekä tietoa näiden keinojen tehokkuudesta. Vihreä kirja huomioi EUT:n luoman oikeuskäytännön siitä, että jäsenvaltioiden harjoittaman online-rahapelipolitiikan on oltava oikeasuhtaista, järjestelmällistä ja johdonmukaista. Komissio keräsi myös sidosryhmien näkemyksiä rahapelisääntelyn kannalta keskeisistä seikoista. Näitä olivat erityisesti online-rahapelipalvelujen järjestäminen, sovellettavien lakien valvontatoiminta, kuluttajansuoja, yleistä järjestystä koskevat haasteet kuten rikokset koskien rahanpesua ja petoksia, mainonta sekä maksupalvelut.¹⁸⁹

Vihreässä kirjassa tuotiin esiin rahapelialalla vallitseva tilanne kahdesta erilaisesta päämallista järjestää rahapelit kansallisella tasolla, joista ensimmäinen perustuu lisenssijärjestelmään. Tällöin rahapeliluvan saaneet pelioperaattorit tarjoavat palveluja

¹⁸⁸ Euroopan komissio, Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128.

¹⁸⁹ Alkio 2015, s. 136 ja KOM(2011) 128, kohta 1.1.

tiukasti säännellyssä kehyksessä. Toinen sääntelyjärjestelmä on perustunut tiukasti valvottuun monopoliin. Nämä kaksi mallia ovat eläneet rinnakkain sisämarkkinoilla, sillä rahapelipalvelujen myyntiin yli rajojen on aiemmin ollut suhteellisen vähäiset mahdollisuudet. Useat ennakkoratkaisupyynnöt ja jäsenvaltioiden online-rahapeliin harmaan talouden markkinat ovat kertoneet siitä, että rinnakkain esiintyvät sääntelymallit ovat olleet haasteellisia. Vihreällä kirjalla pyrittiin määrittämään, olivatko silloin sovellettavat säännöt tarkoituksenmukaiset varmistamaan kansallisten järjestelmien rinnakkainen olemassaolo, ja arvioimaan, olisiko EU-tason yhteistyön lisääminen tarkoituksenmukaista, jotta jäsenvaltiot saavuttaisivat rahapelipolitiikkansa tavoitteet paremmin.¹⁹⁰

Vihreän kirjan kuulemisen perusteella niin jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti kuin sidosryhmät olivat yksimielisiä rahapeliviranomaisten välisen hallinnollisen yhteistyön tehostamisen tarpeesta EU:ssa.¹⁹¹ Kuulemisprosessi päätettiin 2011 heinäkuun lopussa.

4.5 Tiedonanto 2012

Vihreän kirjan kuulemisprosessin tuloksena komissio antoi 2012 lokakuussa neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonannon ”Kohti sähköisesti välitettävien rahapeliin kattavaa eurooppalaista kehystä” (jäljempänä ”Tiedonanto”).¹⁹² Tätä Tiedonantoa täydensi myös komission yksiköiden valmisteluasiakirja.¹⁹³ Antamassaan Tiedonannossa komissio ehdotti useita toimia, joilla pyrittiin vastaamaan online-rahapeleihin liittyviin sääntelyllisiin, yhteiskunnallisiin ja teknisiin haasteisiin, joita jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat sääntelymallit aiheuttavat.

Tiedonannossa todettiin, että verkkoteknologian kuten internetin, matkapuhelinteknologian ja digitelevisioiden kehityksen kautta online-rahapeliin tarjonta on helpottunut, eivätkä jäsenvaltiot pysty yksin tarjoamaan riittävän tehokasta suojelua kuluttajille. Erityisesti kuluttajien suojelun problemaattisuus on selkeä ilman asianmukaista sääntelyä, sillä verkkoympäristön luonteen vuoksi rahapelisivustot voivat toimia EU:ssa täysin vailla sääntelijöiden EU:ssa suorittamaa valvontaa ja lukuisia

¹⁹⁰ KOM(2011), 128, Johdanto.

¹⁹¹ Rajjas - Pirilä 2019, s. 10.

¹⁹² Komission tiedonanto: ”Kohti sähköisesti välitettävien rahapeliin kattavaa eurooppalaista kehystä”, COM/2012/0596. Alkio 2020, kpl 3.5.1.2.

¹⁹³ SWD/2012/0345.

rahapelipalveluja on tarjolla myös kansallisten rajojen ulkopuolella.¹⁹⁴ Tiedonannon mukaan valvontaviranomaisten tiiviimpi yhteistyö on tarpeen, sillä tällöin hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää ja laittomien rahapelisivustojen torjuminen olisi helpompaa.¹⁹⁵ Tiiviimmän yhteistyön myötä myös kuluttajat saisivat helpommin tietoa luvan saaneista toimijoista, oman pelitilinsä käyttöaktiivisuudesta sekä pelaamiseen liittyvistä riskeistä mm. varoitusmerkkien avulla. Näiden perusteella komissio katsoi, että EU voisi toimia asiassa ja kannustaa jäsenvaltioita tiivistämään yhteistyötä online-rahapelien suhteen. Komissio ilmoitti samalla antavansa suositukset kuluttajien, myös alaikäisten, suojelusta online-rahapelipalvelujen alalla sekä sähköisiä rahapelipalveluja koskevasta vastuullisesta kaupallisesta viestinnästä.¹⁹⁶

Tiedonannossa viitattiin myös Vihreällä kirjalla aloitettuun kuulemiseen ja sen tuloksiin. Kuulemisen perusteella vastauksissa oli eroja sekä EU:n aloitteiden sisällön että aloitteissa käytettävien välineiden suhteen. Tiedonannossa todettiin, ettei silloin vaikuttanut tarkoituksenmukaiselta ehdottaa alakohtaista EU:n lainsäädäntöä. Käytännössä Tiedonannossa päädyttiin siis samaan tulokseen harmonisointipyrkimysten osalta, kuin 20 vuotta aikaisemmin Edinburghin kokouksessa. EU:n tason politiikkatoimia peräänkuulutettiin kuitenkin lähes yksimielisesti Vihreän kirjan tavoin.¹⁹⁷

Kaiken kaikkiaan Tiedonannolla pyrittiin parantamaan online-rahapelien oikeudellista selkeyttä sekä keskittymään palvelujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskeviin kysymyksiin. Näin sillä luotiin ensimmäistä kertaa toimintasuunnitelma, johon sisältyi seuraavan kahden vuoden aikana toteutettavia tavoitteita. Näitä olivat:

- 1) kansallisten sääntelypuitteiden EU:n lainsäädännön mukaisuus
- 2) hallintoyhteistyön parantaminen ja sääntöjen noudattamisen tehostaminen
- 3) kuluttajien, kansalaisten, alaikäisten ja haavoittuvien väestöryhmien suojele
- 4) petosten ja rahanpesun torjunta
- 5) urheilun rehellisyyden suojele ja sopupelien estäminen.¹⁹⁸

¹⁹⁴ COM/2012/0596, kohta 1.

¹⁹⁵ COM/2012/0596, kohta 2.

¹⁹⁶ COM/2012/0596, kohta 2.3.1.

¹⁹⁷ COM/2012/0596, kohta 1.

¹⁹⁸ Alkio 2020, kpl 3.5.1.2.

EU:n lainsäädännön mukaisen kansallisen sääntelyn osalta Tiedonannossa huomioitiin, että online-rahapeliin jäsenvaltioiden sääntelymallit poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi jotkut jäsenvaltiot kieltävät online-rahapeliin tarjoamisen joko kokonaan tai osittain, joillain jäsenvaltioille rahapelit on järjestetty monopolin avulla ja jotkut jäsenvaltiot ovat turvautuneet lisenssijärjestelmään, jossa useat toimijat voivat tarjota rahapelipalveluja markkinoilla. Komissio onkin korostanut, että jäsenvaltiot voivat järjestää rahapelinsä haluamallaan tavalla, mutta sääntelyn on oltava EU:n perussopimusten sekä EUT:n luoman oikeuskäytännön ja sisämarkkinaperiaatteiden mukaista.¹⁹⁹ Kansallinen lainsäädäntö ei siis voi olla ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.²⁰⁰

Toimivat ja yhteistyötä tekevät sääntelyviranomaiset jäsenvaltioissa ovat edellytys sille, että rahapelipolitiikan toimeenpano toteutuu kansallisella tasolla. Komissio ilmoittikin Tiedonannossa aikovansa muun muassa helpottaa kyseisten sääntelyviranomaisten hallinnollista yhteistyötä ja parantaa tietojen vaihtoa täytäntöönpanotoimenpiteistä. Lisäksi komissio kannusti jäsenvaltioita perustamaan selkeän toimivallan omaavat sääntelyviranomaiset, jotka vastaisivat nimenomaan rahapeleistä. Samalla komissio kehotti jäsenvaltioita etsimään keinoja, joilla kuluttajat voitaisiin ohjata laillisten rahapelimarkkinoiden pariin.²⁰¹

Kuluttajat ovat online-rahapeliin erityisluonteen vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa, jolloin kuluttajansuojan ja kansanterveyden toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.²⁰² Komissio korostikin Tiedonannossa, että EU:ssa tarvitaan toimia, joilla kuluttajat saadaan pois haitallisten ja sääntelemättömien rahapeliin parista, suojellaan alaikäisiä ja muita haavoittuvaisia väestöryhmiä joutumasta rahapeliin sekä ehkäistään ongelmapelaamisen kehittymistä. Komission mukaan luvallisten rahapeliin korostaminen riittävän houkuttelevilla tuotteilla olisi keino, jolla kuluttajat saataisiin pois muusta rahapelitoiminnasta.²⁰³ Näiden kuluttajansuojatavoitteiden toteuttamiseksi komissio ilmoitti aikovansa antaa jäljempänä käsiteltävät suositukset yhteisestä kuluttajansuojasta online-rahapeliin markkinoilla. Komissio myös kehotti

¹⁹⁹ Alkio 2020, kpl 3.5.1.2.

²⁰⁰ Rahapeliin osalta EU-oikeuden ensisijaisuutta on käsitelty asiassa C-409/06 *Winner Wetten*.

²⁰¹ Alkio 2020, kpl 3.5.1.2.

²⁰² Euroopan parlamentin päätöslauselma sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla (2012/2322(INI)).

²⁰³ Alkio 2020, kpl 3.5.1.2.

jäsenvaltioita tekemään aloitteita, joilla rahapeleihin liittyvien riskien tietoisuutta ja nuorten netinkäytön turvallisuutta lisätään.

4.6 Komission suositus 2014²⁰⁴ - tavoitteena kuluttajansuojan korkea taso

Komission vuoden 2014 Suositukseen periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi (2014/478/EU) kulminoitui konkreettisesti Tiedonannossa todettu tarve saavuttaa kuluttajansuojan korkea taso online-rahapelipalvelujen alalla ja alaikäisten online-rahapelaamisen estämisestä. Suosituksen tarkoituksena oli luoda keinot kyseisen suojan tason saavuttamiseksi ja turvata pelaajien terveys.

Suosituksessa annettiin myös toimenpiteet online-rahapelipalvelujen vastuulliselle kaupalliselle viestinnälle sekä korostettiin vastuullista pelitoimintaa. Vastuullisuutta käsitteenä voidaan pitää hieman epämääräisenä, koska sillä on monia eri merkityksiä kontekstista riippuen.²⁰⁵ Rahapeliin osalta vastuullisuudella viitataan kuitenkin erityisesti kuluttajien suojeluun rahapelaamiseen liittyviltä ongelmilta ja riippuvuudelta.²⁰⁶ Varsinkin pelioperaattoreilta on kansallisella tasolla vaadittu vastuullisuuteen liittyviä toimia esimerkiksi vastuullisuusohjelmien kautta, joilla on pyritty toteuttamaan komission asettaman Suosituksen mukaista vastuullista pelaamista, jotta kuluttajan suojelun korkea taso toteutuu.²⁰⁷

Suosituksessa koskevassa vaikutustenarvioinnissa²⁰⁸ komissio ymmärsi, että EU:lla on tarve toimia luodakseen riittävä ja yhdenmukainen suoja koko unionissa. Komissio huomasi lisäksi, että asetetut tavoitteet saavutettaisiin paremmin pakollisuutta luovalla instrumentilla kuten direktiivillä, mutta ajatus direktiivistä kaatui jäsenmaiden poliittiseen vastustukseen. Näin ollen jäsenmaita sitomaton Suositus osoittautui parhaimmaksi mahdolliseksi tavaksi säännellä online-rahapelejä.²⁰⁹ Tästä huolimatta Iso-Britannia ja Belgia kyseenalaistivat Suosituksen. Heidän mielestään se oli ikään kuin peitelty direktiivi ja tulisi näin ollen kumota.²¹⁰ Vaikka kumoamiskanne ei mennyt läpi,

²⁰⁴ Komission suositus periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi (2014/478/EU).

²⁰⁵ Rajjas – Pirilä 2019, s. 13.

²⁰⁶ Blaszczynski – Collins – Fong – Ladouceur – Nower – Shaffer – Tavares – Venisse 2011, s. 568.

²⁰⁷ Rahapelioperaattoreiden vastuullisuudesta ks. muun muassa Auer – Griffiths 2013, s. 579–583.

²⁰⁸ SWD(2014) 233 final.

²⁰⁹ Carran 2018, s. 11.

²¹⁰ Asia C-16/16 P, *Belgia v. Euroopan komissio*.

se kuvasi, kuinka paljon vastustusta EU:n harmonisointipyrkimys sai jäsenvaltioilta. Samalla se kuitenkin alleviivasi Suosituksen vaikutusvaltaa poliittisena välineenä. Vaikka SEUT 288 artiklassa hyvin yksiselitteisesti todetaan, etteivät suositukset ole laillisesti sitova, sillä on jonkinlaista kevyttä painetta antavaa sitovaa luonnetta, eikä sitä voi täysin jättää huomioimatta, kun jäsenvaltiot pohtivat omaa lainsäädäntöään.²¹¹

Suosituksella pyrittiin myös minimoimaan ongelmapelaamisesta aiheutuvat taloudelliset vahingot kuluttajille. Tavoitteena oli varmistaa, että rahapelaaminen säilyy vain ajanvietteenä, kuluttajille tarjotaan turvallinen rahapeliympäristö ja käytössä on toimenpiteet, joilla torjutaan taloudellisten tai sosiaalisten haittojen riskiä. Lisäksi tavoitteena oli vahvistaa toimet alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi.²¹² Suosituksen yhtenä epäsuorana lähtökohtana on ajatus siitä, ettei mainittua korkean suojan tasoa voida saavuttaa vain kieltämällä online-rahapelipalveluja, koska sillä ei käytännössä estetä kuluttajien pääsyä lukuisten laittomien rahapelisivustojen pariin. Tämän johdosta Suositus kannustaa jäsenvaltioita adaptoimaan lailliset rahapelimarkkinat, jossa korkean suojan tasoa koskevat periaatteet voidaan tuoda alalle. Tällainen yhteistyö kuitenkin vaatii kaikkien jäsenvaltioiden osallistumista ja Suosituksessa olevien periaatteiden ja säädösten todellista implementoimista kaikissa jäsenvaltioissa sitomattomasta luonteesta huolimatta, jotta tavoitteet voitaisiin saavuttaa riittävällä tasolla.²¹³

Suosituksen lopussa on todettu, että komission tulisi arvioida Suosituksen täytäntöönpanoa viimeistään 19.1.2017.²¹⁴ Kuitenkaan tällaista arviota ei ole tehty ainakaan vuoden 2020 lopussa.²¹⁵ Alla käsitellään Suosituksen keskeisimmät kohdat ajatellen kuluttajansuojaa sekä arvioidaan niiden toteutumista nykypäivänä.

²¹¹ Arnall 2018, s. 4.

²¹² 2014/478/EU, kpl 2.

²¹³ Carran 2018, s.11.

²¹⁴ 2014/478/EU, kohta 54.

²¹⁵ EU vastasi tähän 27.10.2020 Europe Direct -palvelun kautta, ettei komissio ole suorittanut suunniteltua suosituksen täytäntöönpanon arviointia eikä sillä ole tässä vaiheessa tarkoitus tehdä sitä. Päätökseen on voinut vaikuttaa muun muassa toissijaisuusperiaatteeseen kohdistuva paine palauttaa jäsenvaltioille toimivaltaa. Komission entinen puheenjohtaja Jean-Claude Juncker totesi 2017 pitämässään puheessaan seuraavasti: ”Viimeisenä mutta ei vähäisimpänä haluan, että unionimme keskittyy vahvemmin asioihin, joilla on merkitystä, sen työn pohjalta, jota tämä komissio on jo tehnyt. Meidän ei pitäisi sekaantua Euroopan kansalaisten jokapäiväiseen elämään säätelemällä joka asiaa. Meidän pitäisi olla suurissa asioissa suuria. Meidän ei pitäisi olla esittämässä isoa tukkua uusia aloitteita tai hankkimassa itsellemme aina vain suurempaa toimivaltaa. Meidän olisi annettava toimivalta takaisin jäsenvaltioille silloin kun se on järkevää.” Toissijaisuusperiaatteen asemaa onkin vahvistettu vuonna 2018 komission tiedonannolla toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa, COM(2018) 703 final.

4.6.1 Tietovaatimukset²¹⁶

Tietovaatimusten osalta rahapelipalveluiden tarjoajien verkkosivustojen etusivuilla tulisi Suosituksen mukaan näkyä selkeästi yritystä koskevat tiedot kuten yrityksen nimi, rekisteröintipaikka ja sähköpostiosoite, rahapelaamisen alaikäraja koskeva merkki, rahapelien vastuullisuutta koskeva viesti, joka sisältää tiedot rahapelaamisen vahingollisuudesta, tiedot pelaajaa tukevista toimenpiteistä ja pelaajakäyttäytymistä arvioiva itsearviointiteksti sekä linkin vähintään yhteen ongelmapelaamisessa apua antavaan järjestöön. Lisäksi tarjoajan ja kuluttajan sopimussuhdetta koskevat tiedot tulisi ilmoittaa selkeästi. Sen sijaan jäsenvaltioiden tehtäväksi jää Suosituksen mukaan varmistaa, että tiedot tarjoajan verkkosivustolla olevista pelejä koskevista säännöistä ja niiden muutoksista ovat kuluttajan saatavilla. Jäsenvaltioiden on myös tarkistettava, että tarjoajien verkkosivustoilta löytyy tiedot rahapelejä koskevasta sääntelyviranomaisesta, jotta voidaan osoittaa, että tarjoajalla on asianmukainen toimilupa.

Pelioperaattoreille on jätetty suuri vastuu toteuttaa ns. *compliance*-käytäntöjä sekä noudattaa Suosituksessa olevia ohjeita. Lisäksi kansallisella lainsäädännöllä säännellään tarkemmin rahapeliyhtiöiden vastuullisuutta edellyttävistä toimenpiteistä. Rahapelioperaattorit toteuttavat pääsääntöisesti kohtuullisella tasolla Suosituksen mukaisia suosituksia, mutta myös poikkeuksia löytyy, joihin jäsenvaltioiden tulisi toiminnallaan puuttua.²¹⁷

4.6.2 Alaikäisten online-rahapelien estäminen²¹⁸

Tarve suojella alaikäisiä rahapeleiltä on laajasti tutkittu ja dokumentoitu asia. Tutkimusten mukaan pelaamisen muodostuminen ongelmapelaamiseksi on todennäköisempää nuorten keskuudessa kuin aikuisten ja nuorena aloitettu pelaaminen kehittyä helpommin aikuisena ongelmapelaamiseksi.²¹⁹ Kiistanalaisuutta kuitenkin herättää se, miten alaikäisten suojele saavutetaan parhaiten rahapelien alalla.

Pääasialliset periaatteet alaikäisten suojelusta sisältyvät Suosituksen neljanteen kappaleeseen. Suosituksessa todetaan yleisesti, etteivät alaikäiset saisi pelata online-

²¹⁶ 2014/478/EU, osa 3, kohdat 4–7.

²¹⁷ Joillakin peliyhtiöillä puuttuu etusivulta muun muassa tieto siitä, mihin maahan yhtiö on rekisteröitynyt tai pelaamisen alarajaa koskeva merkki. Ks. esimerkiksi <https://classic.intertops.eu/>.

²¹⁸ 2014/478/EU, osa 4, kohdat 8–14.

²¹⁹ Carran 2018, s. 26.

rahapelejä eivätkä olla pelitilin haltijana.²²⁰ Jäsenvaltioiden tehtäväksi jää varmistaa rahapelioperaattoreiden osalta, että heillä on tarvittavat menettelyt alaikäisten rahapelaamisen estämiseksi. Jäsenvaltioiden tulisi myös edistää sitä, että rahapelisivustoilla on alaikäisten estämistä varten tarkoitettut linkit esto-ohjelmiin sekä varmistaa, ettei online-rahapelejä koskevalla viestinnällä vahingoiteta tai yllytetä alaikäisiä.

Kaupallisessa viestinnässä tulisi lisäksi mainita, etteivät alaikäiset saa pelata rahapelejä ja myös pelaamisen alaikäraja olisi ilmoitettava. Suosituksessa kannustetaan käyttämään ”ei alaikäisiä” -merkkiä.²²¹ Viestintää ei saisi näyttää muun muassa mediassa tai verkkosivustoilla, jossa alaikäiset ovat kohderyhmänä tai sellaisissa paikoissa, joissa alaikäiset tunnetusti viettävät aikaa kuten kouluissa. Viestinnässä ei tulisi myöskään käyttää hyväksi alaikäisten kokemattomuutta tai heihin vetoavaa mainontaa, vetoamalla heihin nuorisokulttuuritoiminnan kautta tai antaa ymmärtää, että rahapelit ovat aikuistumisen merkki. Jäsenvaltioita kannustetaan myös järjestämään valistuskampanjoita erityisesti alaikäisten tietämyksen lisäämiseksi online-rahapeleihin liittyvistä riskeistä.

4.6.3 Pelaajien tunnistautuminen²²²

Pelaajien tunnistautumisen tavoitteena on rahapelien suhteen se, että peliongelmiä pyritään ehkäisemään ennalta. Sitä ei kuitenkaan yksin pidetä peliongelmiä tehokkaasti ehkäisevänä keinona vaan lähinnä ehkäisyn mahdollistavana välineenä. Tunnistautuminen muun muassa mahdollistaa sen, että pelikäyttäytymistä voidaan seurata pelioperaattorin toimesta ja samalla siihen voi kytkeä osaksi välineitä pelaamisen hallintaan.²²³

Suosituksset pelaajien tunnistautumista kohtaan käsitellään Suosituksen kohdassa viisi. Sen lähtökohtana on anonyymin online-rahapelaamisen estäminen ja se luo periaatteet

²²⁰ Tämä ehdotus on myös implementoitu kaikissa jäsenmaissa ja yleiseksi ikärajaksi EU:n jäsenvaltioissa on asetettu 18-vuoden ikä. Tosin tähän ikään on jäsenvaltioissa myös poikkeuksia. Esimerkiksi joissain jäsenvaltioissa tiettyntyyppisten rahapelien ikäraja on 16 ja joidenkin toisten 21. Kuvaavaa on, että jos jäsenvaltiot eivät pääse yhteisymmärrykseen niinkin perustavanlaatuisesta asiasta kuin ikäraja, on epätodennäköistä, että jäsenvaltiot pystyisivät sopimaan keskenään harmonisoivammasta lainsäädännöstä rahapelien suhteen. Ks. Carran 2018, s. 27–28.

²²¹ Ainoastaan yli puolet jäsenvaltioista vaativat rahapelien viestinnän yhteydessä ”18+” -merkkiä. Ks. Carran 2018, s. 28.

²²² 2014/478/EU, osa 5, kohdat 15–23.

²²³ Raijas – Pirilä 2019, s. 21.

pelaajien rekisteröimiselle ja pelitilin luomiselle. Jäsenvaltioita kannustetaan vaatimaan kansallisessa lainsäädännössään, että rahapelipalvelujen tarjoajat kehittäisivät prosessejaan, joilla varmistetaan pelaajien identiteetti ”tunne asiakkaasi” -periaatteen mukaisesti.²²⁴ Identifioiminen tulisi Suosituksen mukaan varmistaa siten, että kaikkien pelaajien tulisi rekisteröityä ja avata pelitili käyttäessään rahapelipalvelun tarjoajan pelejä. Tätä tarkoitusta varten pelaajien olisi luovutettava erinäisiä henkilötietoja pelioperaattoreille. Luovutettavat henkilötiedot olisivat minimissään pelaajan nimi, osoite, syntymäaika ja sähköpostiosoite tai puhelinnumero, joilla pelaajien henkilöllisyys voidaan vahvistaa. Ilmoitettu sähköposti tai puhelinnumero tulisi operaattorin toimesta todentaa tai pelaajan vahvistaa. Myös pelaajan muut henkilötiedot tulisi todentaa joko sähköisesti tai niiden puuttuessa esimerkiksi kansallisten rekistereiden tai tietokantojen kautta. Lisäksi tulisi luoda yksilöllinen käyttäjänimi ja salasana pelitiliä varten.

Anonymiteetin esto ei Suosituksen mukaan ole kuitenkaan täysin ehdoton, sillä esimerkiksi alustavien tilien luominen on mahdollista, mikä mahdollistaa lyhytaikaisen rahapelipalvelujen käyttämisen. Pelitilin ja todentamisprosessin välivaiheessa komissio suosittelee, että pelaajat voisivat käyttää väliaikaista tiliä, mikä mahdollistaa lyhytaikaiseen pelaamiseen anonyymisti. Väliaikainen tili tulisi muuttua pysyväksi, jos todentaminen on tapahtunut onnistuneesti tai sulkea, jos todentaminen ei syystä tai toisesta onnistu tai jos pelaaja osoittautuu alaikäiseksi. Operaattoreille ja pelaajille aiheutuvien häiriöiden minimoimiseksi todentamisprosessin aikana jäsenvaltioita kannustetaan ottamaan käyttöön sähköiset tunnistusjärjestelmät. Jos sähköiset tunnistusjärjestelmät eivät ole mahdollisia, kannustetaan helpottamaan pääsyä kansallisiin rekistereihin, tietokantoihin tai muihin virallisiin asiakirjoihin, joiden perusteella operaattorit voisivat tarkistaa pelaajien henkilöllisyydetiedot. Pääsy pysyväälle pelitilille tulisi mahdollistaa vasta, kun todentamisprosessi on suoritettu loppuun. Tämänkaltainen todentamisprosessi tulisi kuitenkin toteuttaa kohtuullisessa ajassa ja mahdollisimman tehokkaasti.

Koska online-rahapelit liitettiin vuonna 2018 jäljempänä käsiteltävään neljänteen rahanpesudirektiiviin,²²⁵ tulee identifioimisen osalta noudattaa myös tämän direktiivin

²²⁴ Carran 2018, s. 16.

²²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta.

vaatimuksia. Henkilötietoja käsitellessä rekisteröitymisen yhteydessä tulee myös noudattaa vuonna 2018 voimaan tullutta tietosuojasetusta (GDPR).²²⁶ Sen mukaisesti henkilötietoja tulee kerätä vain välttämättömiltä osin ja vain välttämättömiä tarkoituksia varten.²²⁷

Huomionarvoista kuitenkin on, että lailliset vaatimukset Suosituksen mukaisille toimenpiteille vaihtelevat laajasti jäsenvaltioissa. *Margaret Carranin* tutkimuksessa vuodelta 2018 todettiin, että ainoa jäsenmaita yhdistävä tekijä olisi tällä hetkellä, että pelaajien on avattava pelitili pelioperaattorille ja että pelaajat tulee identifioida.²²⁸ Monet online-rahapeliyhtiöt ovat kuitenkin viime aikoina alkaneet tarjota rahapelipalvelujaan ilman rekisteröimistä ja ovat korvanneet rekisteröimisprosessin vahvalla tunnistautumisella. Rahapeliyhtiöt, jotka tarjoavat pelejä ilman rekisteröimistä mainostavat tätä varsin avoimesti ja kertovat kuluttajalle, kuinka tätä kautta pääsee käsiksi tuhansiin rahapeleihin muutamilla napin painalluksilla ja todella nopeasti.

Nettikasinot ilman rekisteröitymistä saivat alkunsa vuonna 2018 Ruotsissa, jonka jälkeen tämänkaltaisia rahapeliyhtiöitä on tullut markkinoille lukuisia.²²⁹ Samalla ilmiö on vanhentanut Suosituksen tarkoitusta pelitilin ja rekisteröitymisen luonnista. Edelleen monet rahapeliyhtiöt vaativat erillistä rekisteröimistä, mutta tilalle on tullut kasvava joukko yhtiöitä, jotka eivät tätä vaadi, vaan hoitavat asian vahvan tunnistautumisen kautta kuten verkkopankkitunnuksilla. Toisaalta vahvaa tunnistautumista voidaan pitää varsin turvallisena kirjautumismuotona, jolla voidaan varmistaa pelaajan henkilöllisyys ilman erillistä henkilötietojen luovuttamisprosessia.²³⁰ Varsinkin tietomurtojen yleistyessä ylimääräisten henkilötietojen luovuttamisen poistamista voidaan pitää positiivisena kehityssuuntana. Tulevaisuudessa jäsenvaltiot pyrkivät varmasti enenevässä määrin siirtymään vahvan tunnistautumisen piiriin vanhentuneesta rekisteröintijärjestelmästä. Myös teknologian kehityksen myötä rekisteröityminen voi poistua. Esimerkiksi

²²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

²²⁷ Carran 2018, s. 18.

²²⁸ Carran 2018, s. 19.

²²⁹ Ks. tarkemmin muun muassa: <https://www.nettikasinot24.com/nettikasinot-ilman-rekisteroitymistä/>.

²³⁰ Vuonna 2018 komissio totesi, että tietyt operaattorit pyytävät liikaa henkilötietoja esimerkiksi tilanteissa, jossa pelaajat kotouttavat pelivoittojaan. Päätös keskittyi lisenssijärjestelmien rekisteröimistä vaativiin peliyhtiöihin, jossa todettiin rekisteröitymisen osalta, että asiakkaalta on kerättävä minimissään nimi, osoite ja syntymäaika. Ks. komission päätös C(2018) 1815 final.

lohkoketjuteknologian myötä tunnistautuminen onnistuu kryptovaluuttoja käyttämällä lohkoketjun kautta tehokkaasti.²³¹

Turvallisen kirjautumisen lisäksi vahvalla tunnistautumisella on myös muita hyviä puolia kuluttajan kannalta. Verkkopankkitunnukset mahdollistavat esimerkiksi erillisten käyttäjätunnusten tai pelitilin poistamisen. Samalla kuitenkin pelaaminen tulee aiempaa helpommaksi ja nopeammaksi, mikä voi altistaa riippuvuudelle. Koska vahvassa tunnistautumisessa ei luovuteta ylimääräisiä henkilötietoja kuten sähköpostia, välttyy kuluttaja myös markkinointiviesteiltä esimerkiksi sähköpostin kautta. Vaikka ylimääräisiä henkilötietoja ei luovutetakaan peliyhtiölle, vahvan tunnistautumisen kautta ei ole mahdollista pelata rahapelejä anonyymisti, mikä täyttää anonymiteettikiellon vaatimuksen rahapeleissä. Vahvalla tunnistautumisella estetään myös tehokkaasti alaikäisten pääsy online-rahapeleihin. Suosituksen mukaista väliaikaista pelitiliä voidaan myös pitää kyseenalaisena sen johdosta, että alaikäiset pääsevät tätä kautta pelaamaan rahapelejä jonkin aikaa välitilin kautta. Vahvalla sähköisellä tunnistautumisella nämä ongelmat voidaan estää.

Verkkopankkitunnuksiin liittyy nykyisellään kuitenkin myös ongelmia, joista yhtenä keskeisimmistä voidaan pitää sitä, että järjestelmä on melko uusi ja tällä hetkellä EU-alueella on sekä rekisteröitymistä vaativia peliyrityksiä että sellaisia, jotka eivät vaadi rekisteröitymistä. Tämä voi johtaa myös siihen, etteivät eri valtioiden lainsäädäntö ja lisenssijärjestelmät tunnusta rekisteröimättömiä pelimuotoja, mikä voi synnyttää laittomien peliyhtiöiden tarjonnan kuluttajille online-rahapelien vahvan rajat ylittävän luonteen vuoksi ja kasvattaa näin ollen laitonta rahapelimarkkinaa. Tämän suhteen EU voisi toimia ja ainakin kannustaa jäsenmaita siirtymään vahvan tunnistautumisen piiriin sekä mahdollisuuksien mukaan tarkistaa vuoden 2014 Suosituksen päivittämistarvetta.

4.6.4 Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojelu²³²

Tarve edistää kuluttajien ja haavoittuvassa asemassa olevien pelaajien suojaa sekä paremman suojan tavoitteen asettaminen EU politiikan etulinjalle olivat taustalla eri hallintojärjestelmien lähentämiselle. Komission Suosituksessa esittämät ehdotukset voidaankin nähdä suunnitelmana helpottaa laajojen poliittisten tavoitteiden

²³¹ igamingbusiness (iGB), How do no-registration casinos work? The tips and issues, 2019. <https://igamingbusiness.com/company-news/how-do-no-registration-casinos-work-the-tips-and-issues/>

²³² 2014/478/EU, osat 6 ja 7, kohdat 24–38.

saavuttamista.²³³ Myös Suosituksen ensimmäisessä artiklassa on todettu, että ”jäsenvaltioille suositetaan, että ne vahvistavat sähköisiä rahapelipalveluja ja niihin liittyvää vastuullista kaupallista viestintää koskevat periaatteet saavuttaakseen kuluttajien, pelaajien ja alaikäisten suojelussa korkean tason ja varjellakseen heidän terveyttään sekä minimoidakseen taloudelliset vahingot, joita pakonomainen tai liiallinen rahapelaaminen voi aiheuttaa.”

Haavoittuvassa asemassa olevien pelaajien osalta jäsenvaltioiden yhteistyö on erityisen tärkeää, jotta asetetut tavoitteet toteutuisivat. Nimittäin operaattorit, jotka ottavat tosissaan sosiaaliset vastuukysymykset, saattavat joutua kilpailullisesti huonompaan asemaan suhteessa operaattoreihin, jotka eivät välitä vastuukysymyksistä. Pelaajat saattavat tällöin vaihtaa niiden rahapelioperaattoreiden pariin, joiden ehdot ovat heille suotuisimmat.²³⁴ Ongelmallisuutta lisää se, että pelaajan pelatessa toiseen jäsenvaltioon rekisteröityneen pelioperaattorin rahapelejä, pelaajan kotivaltion viranomainen ei voi tehokkaasti toimia ja puuttua toisessa jäsenvaltiossa rekisteröityneen pelioperaattorin toimintaan väärinkäytöstilanteissa pelaajaa kohtaan. Kuluttaja on tältä osin jätetty yksin erilaisia pelioperaattoreita vastaan.

Suosituksen pääperiaatteet haavoittuvassa asemassa olevien pelaajien osalta sisältyvät Suosituksen kappaleisiin kuusi ja seitsemän. Kappaleet käsittelevät erityisesti pelaamisen hallinnan välineitä, joilla pelaamista voitaisiin rajoittaa ongelmapelaamisen estämiseksi. Kappale kuusi käsittelee pelaajien toimintaa ja tukemista. Jäsenvaltioiden tulisi Suosituksen mukaan varmistaa, että operaattoreiden verkkosivustoilla voidaan asettaa rahatalletusrajat sekä aikarajat. Operaattoreiden ei tulisi sallia talletusrajan ylittävää pelaamista, mutta pelaajan tulisi kuitenkin voida tehdä myös rahatalletusrajan ylittäviä talletuksia tietyksi ajankohdaksi. Lisäksi pelaajan tulisi voida laskea tai nostaa talletusrajaa. Talletusrajan nosto tulisi kuitenkin sallia vasta 24 tunnin kulutta pelaajan pyynnöstä. Sen sijaan tallennusrajan lasku tulisi sallia välittömästi.

Ns. *24 tunnin säännöllä* pyrittiin varmistamaan, ettei pelaaja nostaisi hetken mielijohteesta talletusrajaansa. Rahapelaamiseen ei tulisi kannustaa, jos pelitilillä ei ole riittävästi varoja ja pelaajilla tulisi aina olla helposti nähtävillä pelitilinsä saldo sekä erilaiset tukitoiminnot. Pelaajan olisi myös saatava operaattorin verkkosivustolla

²³³ Carran 2018, s. 34.

²³⁴ Carran 2018, s. 34.

säännöllisin väliajoin ilmoituksia voitoista ja tappioista pelin aikana sekä ajankäytöstä pelejä kohtaan. Tämä ilmoitus tulisi vahvistaa pelin jatkamiseksi tai lopettamiseksi. Operaattorilla tulisi myös olla toimintaperiaatteet ja -menettelyt, joilla vuorovaikutusta pelaajien kanssa helpotetaan varsinkin, kun pelaajien pelaamiskäyttäytymisessä esiintyy merkkejä ongelmapelaamisesta. Lisäksi operaattorin tulisi pitää kirjaa tietyn määräajan verran pelaajan talletuksista ja voitoista. Tiedot olisi annettava pelaajalle tämän sitä pyytäessä.

Suosituksen kappaleessa seitsemän käsitellään peliестоja ja vapaaehtoista pelikieltoa, jotka pelaajan tulisi voida asettaa milloin tahansa operaattoreiden verkkosivustoilla. Peliesto keskeyttäisi pelaamisen vähintään 24 tunniksi ja vapaaehtoinen pelikielto toimisi vähintään kuuden kuukauden ajan, jolloin myös pelitili suljettaisiin tuoksi ajaksi. Pelaaja voitaisiin rekisteröidä uudestaan vain ja ainoastaan tämän omalla kirjallisella pyynnöllä ja vasta asetetun määräajan jälkeen. Jäsenvaltioilla tulisi myös olla säännöt siitä, miten pelaaja asetetaan pelikieltoon. Lisäksi jäsenvaltioita kannustetaan perustamaan kansallinen rekisteri pelikiellon asettaneille pelaajille sekä helpottamaan operaattoreiden pääsyä kyseisiin rekistereihin.

Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat implementoineet Suosituksen tavoitteita peliестоista ja pelikielloista ja kannustaneet rahapelioperaattoreita tarjoamaan edes jonkinlaisia peliесто ja -kieltomahdollisuuksia. Kuitenkin tavat järjestää pelaamisen hallinnan välineitä vaihtelee laajalti. Esimerkiksi Suosituksen mukaiset määräajat peliестon ja pelikiellon kestoista vaihtelevat jäsenvaltioittain.²³⁵ ja erityisesti pelikiellon järjestämistavat ovat herättäneet laajaa keskustelua. Jäsenvaltiot ovat jättäneet pelioperaattoreille paljon vastuuta pelikieltojen osalta, jolloin muun muassa pelaajien pelikieltoja koskevat pyynnöt tehdään tyypillisesti suoraan pelioperaattorille eivätkä kiellot ole universaaleja eri pelioperaattoreiden välillä. Tämä tarkoittaa sitä, että pelaajalla saattaa olla pelikielto voimassa toisen rahapelioperaattoreiden peleihin, mutta toisten operaattoreiden pelejä kuluttaja voi pelata vapaasti. Tämän vuoksi jotkin jäsenvaltiot kuten Tanska ovat tehneet kansallisen pelikieltorekisterin, jota valvoo kansallinen viranomainen. Tähän liittymällä pelaaja voi tehokkaasti estää itsensä kaikista rahapeleistä. Operaattoreille on myös tietyissä jäsenvaltioissa annettu vastuu yksipuolisesti estää pelaaja rahapeliensä parista, mikäli selkeitä ongelmapelaamisen piirteitä esiintyy pelaamisessa. Joissain

²³⁵ Carran 2018, s. 36-37.

jäsenvaltioissa on haettava päätöstä tuomioistuimelta, jotta pelaajalta voidaan laillisin keinoin estää pääsy rahapeleihin.²³⁶

Euroopan parlamentti yritti vuoden 2013 päätöksessään²³⁷ kannustaa jäsenvaltioita luomaan kansallisen pelikieltorekisterin jäsenvaltioiden välille, mutta ehdotus ei ole johtanut konkreettisiin toimiin eikä komissiolla ole aikeita ainakaan lähitulevaisuudessa edesauttaa tämänkaltaista harmonisointia.²³⁸ Yhteistyön puuttumisen taustalla on vaikuttanut se, ettei vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ole tunnustettu rahapelien osalta.²³⁹ Lisäksi tietosuojakysymykset hankaloittavat yhteistyön syventämistä.²⁴⁰

Käytännössä EU:ssa vain Malta toimii vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti hyväksyessään sen, että muissa maissa toimiluvan saanut operaattori voi toimia ja tarjota palveluitaan kyseisellä toimiluvalla myös Maltalla. Se on myös ainoa maa, joka on harkinnut käyttöoikeuden myöntämistä toisissa jäsenvaltioissa toimiluvalla toimiville operaattoreille käyttää kyseisellä toimiluvalla Maltan online-pelikieltorekisteriä. EU:n alueella toimii kuitenkin lukuisia rahapelioperaattoreita, joilla ei ole lisenssiä toimia jäsenvaltiossa, mutta jonka pelejä kuluttajat ympäri EU:n sisämarkkina-alueella voivat silti pelata. Tällaiset peliyhtiöt tuomitaan laittomiksi lisenssittai monopolijärjestelmäisessä jäsenvaltiossa eikä tällaista peliyhtiötä voi lisätä pelikieltorekisteriin. Tilanne johtaa siihen, että kuluttaja pystyy edelleen pelaamaan sellaisia online-rahapelejä, joiden tarjoajat eivät ole osallisena missään rekistereissä, mikä samalla sivuuttaa realiteetin siitä, että internet ei tunne valtiorajoja ja aliarvioi haavoittuvassa asemassa olevien pelaajien vaikeuksia yrittää hallita pelikäyttäytymistään internetissä.²⁴¹

Erityisen ongelmallisia kuluttajan kannalta on sellaisten jäsenvaltioiden tilanne, jotka estävät pelioperaattorien toimimisen jäsenvaltiossaan lisenssin puuttumisen vuoksi tai sen johdosta, että jäsenvaltiossa on vain yksi sallittu monopolitoimija, mutta eivät estä tai ehkäise kansalaisiaan käyttämästä tällaisten vieraiden valtioiden rahapelioperaattoreiden tarjoamia online-rahapelipalveluja. Tällaisissa jäsenvaltioissa on pohdittu esimerkiksi

²³⁶ Carran 2018, s. 37-39.

²³⁷ 2012/2322(INI).

²³⁸ Carran 2018, s. 46.

²³⁹ Van den Bogaert – Cuyvers 2011, s. 1184.

²⁴⁰ Pavlovic 2016, s. 291.

²⁴¹ Carran 2018, s. 46.

sitä, että kuluttajilta estettäisiin pääsy vieraiden valtioiden online-rahapelioperaattoreiden nettisivuille erilaisilla estotekniikoilla.²⁴² Toiminta saattaa kuitenkin olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa ja lisäksi tällainen estotekniikka on aikaa vievää ja taloudellisesti kallista. Lisäksi uusia rahapeliyhtiöitä syntyy jatkuvasti, jolloin myös estoja pitäisi päivittää jatkuvasti. Tällaisten rajoitusten tehokkuutta heikentää myös se tosiasia, että estoja on vaikea tehdä kehittyneiden ja salattujen VPN-yhteyksien vuoksi ja siksi, että yleisesti ihmiset voivat liikkua vapaasti EU:n alueella.

Se, voiko EU toimia ja luoda esimerkiksi koko EU:n tasoisen pelikieltorekisterin, on mielenkiintoinen kysymys, mutta todellisuudessa mikään ei todennäköisesti muutu, jos EU ei toteuta yhdenmukaistamistoimia. On kuitenkin huomioitava, että EU on korostuneesti pyrkinyt kuluttajansuojan korkean tason toteutumiseen ja tällä hetkellä kuluttaja on jätetty varsin yksin, jolloin korkea taso jää toteutumatta eikä Suosituksen tavoitteeseen päästä. Sillä perusteella EU:lla voisi olla mandaattia toimia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

4.6.5 Kaupallinen viestintä²⁴³

Kaupallisesta viestinnästä eli markkinoinnista ja mainonnasta säännellään Suosituksen kohdassa kahdeksan. Sen mukaan kaupallista viestintää harjoittavan operaattorin tulisi olla selvästi tunnistettavissa ja viestinnässä tulisi huomioida ongelmapelaamiseen liittyvät terveysriskit käytännöllisellä ja avoimella tavalla. Lisäksi ilmaispeleihin tulisi soveltaa samanlaisia sääntöjä ja teknisiä ehtoja samankaltaisiin muihin rahapeleihin ja online-rahapelipalvelun mahdolliset riskit tulisi huomioida kaupallisessa viestinnässä. Sähköpostin kautta toteutettu kaupallinen viestintä tulisi olla Suosituksen mukaan selkeästi ja yksiselitteisesti tunnistettavissa ja lisäksi kuluttajilla tulisi olla mahdollisuus liittyä rahapelioperaattorin tarjoamaan rekisteriin, jonka kautta kuluttajat voivat estää tämänkaltaisen sähköpostimarkkinoinnin.

Suosituksessa on myös tuotu esiin asioita, joita kaupallisessa viestinnässä ei saisi olla. Siinä ei saisi esittää perusteettomia väitteitä potentiaalisista tuotoista ja voittomahdollisuuksista, joita kuluttajat voisivat olettaa saavansa pelaamalla kyseisiä rahapelejä. Viestinnässä ei myöskään saisi virheellisesti antaa ymmärtää onnenpelien osalta, että taidolla voisi voittaa kyseisissä peleissä. Rahapelaamiseen ei myöskään saisi

²⁴² Carran 2018, s. 47.

²⁴³ 2014/478/EU, osa 8, kohdat 39–45.

painostaa eikä kuvailta pelaamista sosiaalisesti houkuttelevana tai esittää kuuluisten henkilöiden myönteisiä lausuntoja pelaamisen merkityksestä sosiaalisen edistymisen kannalta. Lisäksi viestinnässä ei saisi antaa ymmärtää, että pelaamisen avulla voisi ratkaista henkilökohtaisia, sosiaalisia tai ammatillisia ongelmia eikä tuoda esiin, että pelaaminen olisi vaihtoehto työnteolle, taloudellisille ongelmille tai vaihtoehtoinen sijoituskohde.

Aggressiivista ja harhaanjohtavaa mainontaa on käsitelty yleisesti myös EUT:ssa. Esimerkiksi asiassa *Purely Creative*²⁴⁴ aggressiivisena pidettiin mainontaa, jossa kuluttajalle annettiin harhaanjohtava mielikuva siitä, että tämä olisi voittanut palkinnon, vaikka todellisuudessa kuluttajan piti suorittaa jonkinlainen maksu saadakseen kyseisen palkinnon. Tapauksessa kuluttajalle annettiin mielikuva, että tämä olisi voittanut risteilyn, mutta todellisuudessa kuluttajan olisi tullut maksaa risteilyyn liittyvä vakuutus, hytti, ruuat ja juomat sekä satamamaksut.

Nettikasinoiden mainonnassa on myös esiintynyt paljon kyseenalaisia keinoja. Esimerkiksi mainonnassa on saatettu luoda kuva, että rahapelejä pelaamalla sosiaalinen status kasvaa tai että pelaamalla olisi helpostikin tarjolla isoja voittoja riskien jäädessä pienemmälle huomiolle.²⁴⁵ Jäsenvaltiosta toiseen suuntautuvaa mainontaa voidaan myös pitää harmaana alueena varsinkin television välityksellä. Rajat ylittävän mainonnan ongelmana on se, etteivät jäsenvaltiot voi lainsäädännön kautta tai viranomaistoimin vaikuttaa ulkomailta tulevaan mainontaan ulkomaisten TV kanavien kautta.²⁴⁶ Ulkomailta tulevan mainonnan kieltäminen olisi jäljempänä läpikäytävän *audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin* (2010/13) vastaista, sillä rahapelitoimintaa ei ole sisällytetty kyseiseen direktiiviin. Mielenkiintoista kuitenkin on, että alkoholi- ja tupakkatuotteiden rajat ylittävää mainontaa EU:n sisämarkkina-alueella on selkeästi rajoitettu. Tulisiko tulevaisuudessa myös rahapelit sisällyttää kyseiseen direktiiviin kuluttajien ja haavoittuvassa asemassa olevien korkean suojan tason saavuttamiseksi?

²⁴⁴ Asia C-428/11 *Purely Creative*.

²⁴⁵ Esimerkiksi Mr. Green -pelisivustolla todetaan seuraavaa: ”Anna kun kerromme sinulle miehestä nimeltä Green, mysteerien kuningas, joka vie sinut rikkauksiin...” Se, että rahapelitoimintaa mainostetaan rikastumisen muotona, voidaan pitää harhaanjohtavana ottaen huomioon pelaamiseen liittyvät laajat riskit ja todennäköisyydet isoista tappioista. Ks. <https://www.mrgreen.com/fi/>.

²⁴⁶ Tällaisia televisiokanavia on esimerkiksi Paramount Network ja Discovery Channel.

Myös internetin kautta tapahtuvaa mainontaa voidaan pitää kyseenalaisena EU:n sisämarkkina-alueella nykyisellään. Jäsenvaltioiden viranomaiset eivät voi tehokkaasti estää eri internetsivustojen kautta tapahtuvaa mainontaa. Muun muassa rahapelisivuston evästekäytännöt hyväksymällä saattaa kuluttaja saada eri nettikasinoihin liittyvää mainontaa pidemmän aikaa.

4.7 Suosituksen jälkeinen aika

Marraskuussa 2015 Euroopan talousalueen eli ETA-valtioiden rahapeliviranomaiset solmivat yhteistyösopimuksen tarkoituksenaan edistää viranomaisten välistä hallinnollista yhteistyötä online-rahapelipalvelujen osalta.²⁴⁷ Kyseinen yhteistyösopimus sisältää erilaisia osa-alueita, joita ovat esimerkiksi rahapelien järjestämiseen liittyvien tapojen ja vaatimusten kertominen, valvontatyössä tarvittavien tietojen vaihto sekä parhaiden käytäntöjen jakaminen.²⁴⁸ Sopimus sisältää myös standardihakemusohjan, jota tulisi käyttää pyydettyä yhteistyötä sekä eri jäsenvaltioiden rahapelejä koskevien viranomaisten yhteystiedot.

Vaikka sopimus ei ole jäsenvaltioita sitova, se toimii kuitenkin selkeänä jäsenvaltioiden yhteistyötä parantavana työkaluna. Se auttaa komission mukaan jäsenvaltioita myös työssä ongelmapelaamista vastaan, koska jäsenvaltiot voivat tämän kautta vaihtaa tietojaan tekemiensä tutkimusten tuloksista. Sopimus kertoo lisäksi jäsenvaltioiden halusta avoimempaan ja rakentavampaan yhteistyöhön, mutta samalla se paljastaa, etteivät jäsenvaltiot pysty yksin tehokkaasti suojelemaan kuluttajiaan online-rahapelien osa-alueella.²⁴⁹ Näin ollen jäsenvaltiot antavat olettaa, etteivät ne voi yksin saavuttaa riittävää kuluttajansuojan korkeaa tasoa online-rahapelien osalta, vaan tavoitteen menestyminen vaatii keskitetympää yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi kaikki jäsenvaltiot eivät ole allekirjoittaneet sopimusta ja sen käyttäminen on täysin vapaaehtoista, mikä voi käytännössä rapauttaa sopimuksen tehokkuutta. Allekirjoitusten puute kertoo myös siitä, etteivät kaikki jäsenvaltiot ole niin halukkaita tiiviimpään yhteistyöhön eikä näin ollen myöskään noudata sopimuksia tai suosituksia ilman sitovaa ja pakottavaa luonnetta.

²⁴⁷ Cooperation Arrangement between the gambling regulatory authorities of the EEA Member States concerning online gambling services, 2015 (updated August 2020). Kirjoitushetkellä yhteistyösopimuksen on allekirjoittanut 28 valtiota. Nämä ovat Itävalta, Belgia, Bulgaria, Kroatia, Kypros, Tsekki, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Irlanti, Italia, Latvia, Liettua, Malta, Hollanti, Norja, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Slovenia, Espanja, Ruotsi ja Iso-Britannia.

²⁴⁸ Alkio 2020, kpl 3.5.1.3.

²⁴⁹ Carran 2018, s. 50.

Edellä mainituista aloitteista huolimatta komissio päätti lopettaa jäsenvaltioiden rahapelejä koskevien rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn 7.12.2017. Samalla komissio päätti, etteivät rahapelit enää kuuluneet komission prioriteettilistalle. Kansallisen sääntelyn ja viranomaisvalvonnan merkitys onkin erityisesti korostunut tämän jälkeen. Komissio perusteli lopettamispäätöstä työn painopisteisiin liittyvillä poliittisilla linjauksilla, joissa jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmien valvontaa ei pidetty enää olennaisena. Komission mukaan EUT:n nykyinen oikeuskäytäntö on niin laaja, että se antaa jäsenvaltioille tarpeelliset työkalut EU:n oikeudellisista vaatimuksista, jotta online-rahapelit saataisiin vietyä turvallisille alustoille. Komissio on lisäksi todennut, että rahapelialaa koskevat valitukset voidaan käsitellä kansallisissa tuomioistuimissa tehokkaammin. Valituksen tekijöitä kehoitettiin käyttämään jatkossa kansallisia oikeussuojakeinoja, jos EU:n lainsäädäntöön liittyvissä rahapeliasioissa ilmenee ongelmia.²⁵⁰ Tämä on linjassa myös toissijaisuusperiaatteellisen ajatuksen kanssa, että päätökset tehdään lähellä kansalaisia.

Päätös tarkoitti samalla sitä, että komissio päätti pidättäytyä arvioimasta Suosituksen täytäntöönpanoa.²⁵¹ Komissio myönsi lisäksi, ettei sillä ole tulevaisuuden suunnitelmia rahapeleille EU tason sääntelyn osalta, vaikka esimerkiksi tietosuoja-asetukset ja yhteisten standardien puuttuminen peliestojen osa-alueella hankaloittavat Suosituksessa olevien periaatteiden implementoimista käytännössä.²⁵² Tämä tarkoittaa samalla, ettei komissio tule ainakaan lähitulevaisuudessa aktiivisesti edistämään rahapelimarkkinoiden EU-tasoisien lainsäädäntöviitekehyksen luomista.²⁵³ Päätös kuvastaa hyvin myös sitä ongelmallisuutta, mikä komission vaihdoksista aiheutuu. Komissio vaihtuu aina viiden vuoden välein ja kukin komissio asettaa kautensa alussa toimintansa painopistealueet.²⁵⁴ Edellisessä komissiossa tärkeänä pidetyt asiat saattavat näyttäytyä vähemmän tärkeinä uuden komission astuttua valtaan. Poliitiikan vaikutus rahapelien sääntelyssä on siis merkittävä eikä sen vaikutusta tule aliarvioida.

²⁵⁰ Raijas – Pirilä 2019, s.12.

²⁵¹ Kuten aiemmin jo todettiin, komission Suosituksen 2014/478/EU kohdan 54 mukaan komission olisi tullut arvioida suosituksen täytäntöönpanoa viimeistään 19.1.2017, mutta tämä jäi tekemättä komission päätettyä jättää rahapelit komission prioriteettilistan ulkopuolelle.

²⁵² Carran 2018, s. 51.

²⁵³ Alkio 2020, kpl 3.5.1.3.

²⁵⁴ Ks. uuden komission painopistestrategiat, Ursula von der Leyen, A Union that strives for more, My agenda for Europe, Political guidelines for the next European Commission 2019-2024: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

Viimeisin komission päätös rahapeleihin liittyen on huhtikuulta 2018, jolloin se pyysi Euroopan standardointikomiteaa laatimaan standardin jäsenvaltioiden online-rahapelien valvontaan liittyen. Standardi on jatkoa edellä kerrotun vuoden 2015 yhteistyösopimuksesta ja sen tarkoituksena on helpottaa tietojenvaihtoa eri jäsenvaltioiden rahapeliviranomaisten sekä palveluntarjoajien välillä. Siinä määritellään myös keskeisimmät raportoinnin kohteet. Standardi ei kuitenkaan velvoita rahapeliviranomaisia niin, että heidän tarvitsisi ottaa käyttöön uudet raportointivelvoitteet, koska se perustuu yhteistyösopimuksen tavoin vapaaehtoisuuteen.²⁵⁵

4.8 EU:n johdetun oikeuden vaikutus rahapeleihin

Vaikka ainakaan toistaiseksi EU:n johdetussa oikeudessa rahapelipalveluja ei säännellä alakohtaisesti, niihin sovelletaan paljon muuta sekundäärilainsäädäntöä, jota on otettava huomioon tarkasteltaessa rahapelipalveluja. Tällaista lainsäädäntöä on muun muassa *teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annettu direktiivi 2015/1535 (tietoyhteiskuntadirektiivi)*, *EU:n neljäs rahanpesudirektiivi 2015/849*, edellä mainittu *palveludirektiivi 2006/123*, *sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi 2005/29*, *sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi 2000/31* ja *audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi 2010/13*. Muutoin rahapelipalvelut on nimenomaisesti jätetty EU-lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. *Tietoyhteiskuntadirektiivi*²⁵⁶ on yksi rahapelien sääntelyyn tärkeimmistä johdetun oikeuden direktiiveistä, kun ajatellaan kansallisen lainsäädännön kehittämistä. Jäsenmailla on nimittäin direktiivin mukaan velvollisuus informoida komissiota kaikista sellaisista lainsäädäntöhankkeista, joilla voi olla vaikutusta sähköisten sisämarkkinoiden toimintaan.²⁵⁷

Rahapelejä on usein pidetty poikkeuksena erilaisissa EU:n harmonisoivissa lainsäädäntöprojekteissa. Poikkeusta ei kuitenkaan tehdä automaattisesti. Esimerkiksi kasinoissa tapahtuvat rahapelit lisättiin *kolmannen rahanpesudirektiivin 2005/60*²⁵⁸

²⁵⁵ Alkio 2020, kpl 3.5.1.3 ja C(2018) 1815 final.

²⁵⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535 teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä.

²⁵⁷ Alkio 2020, kpl 3.5.2.

²⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen.

soveltamisalaan ja neljännellä rahanpesudirektiivillä²⁵⁹ rahanpesun vastaiseen toimintaan tähtäävä lainsäädäntö laajennettiin koskemaan kaikenlaisia rahapelimuotojen tarjoajia. Direktiivin mukaan rahapelipalvelujen tarjoajien on tunnettava asiakkaansa ja toteutettava tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet, kun asiakas nostaa voittoja ja/tai asettaa panosta yhdellä kertaa tai useassa toisiinsa kytkeytyneissä erissä yhteensä vähintään 2000 euroa. Kaikista palveluntarjoajista tuli direktiivin myötä myös ilmoitusvelvollisia.²⁶⁰ Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vapauttaa tietyt rahapelipalvelut vaatimuksista silloin kun riski on todistettusti alhainen.²⁶¹ Direktiivi auttaa toteuttamaan edellä kerrotun tiedoksiannon tavoitetta rahapeleihin liittyvän rahanpesun ja petosten torjunnassa.²⁶² Tämän kehityksen johdosta EUT katsoi *Blanco ja Fabretti* -tuomiossa, ettei jäsenvaltio voinut enää vedota rahanpesuun liittyvän rikollisuuden torjuntaan rajoitusperusteena.²⁶³

Tällä hetkellä erityisesti online-rahapeleihin liittyy suuria riskejä ja alttiuksia rahanpesun riskeille. Kyseisissä rahapeleissä rahavirtojen määrä on erittäin suurta ja peleistä puuttuu lisäksi tietynlainen henkilökohtainen yhteys. Internet mahdollistaa esimerkiksi nimettömät maksusuoritukset. Tosin tällaisia suorituksia voidaan nykyään tehokkaasti myös jäljittää, mikä on omiaan pienentämään rahanpesun riskin määrää.²⁶⁴

*Palveludirektiivin*²⁶⁵ säännöksillä palveluntarjoajien palvelujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta edistetään takaamalla samalla palvelujen korkea laatu. Rahapelitoiminta kuitenkin jätettiin kyseisen direktiivin ulkopuolelle niiden erityisluonteen vuoksi - vaikka ne sisältyivätkin alkuperäisessä komission esityksessä direktiivin soveltamisalaan - koska rahapelit edellyttävät jäsenvaltioilta yleistä järjestystä

²⁵⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta. Uusin versio rahanpesudirektiivistä on viides rahanpesudirektiivi (EU) 2018/843.

²⁶⁰ Ilmoitusvelvollisten soveltamisalaa laajennettiin kattamaan rahapelipalvelujen tarjoajat, jotka hyväksyvät yli 10 000 euron käteismaksuja sekä henkilöt, jotka tekevät yksittäisiä yli 1 000 euron varaintai rahansiirtoja. Ks. tarkemmin Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista COM(2017) 340 final, s. 13.

²⁶¹ COM(2017) 340 final, s. 5.

²⁶² Alkio 2020, kpl 3.5.2.

²⁶³ Asia C-344/13 *Blanco ja Fabretti*, kohdat 41–43.

²⁶⁴ COM(2017) 340 final, s. 5.

²⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EU palveluista sisämarkkinoilla.

ja kuluttajia suojelevia toimenpiteitä.²⁶⁶ Poliittista tahtoa ei tuolloin ollut johdetun oikeuden antamiselle rahapelialalla, joten painopiste kääntyi primaarioikeuden puolelle.

*Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin*²⁶⁷ tarkoituksena on kuluttajien oikeuksien selkeyttäminen ja rajat ylittävän kaupan yksinkertaistaminen. Kyseinen direktiivi korostaa erityisesti korkean kuluttajansuojan tason toteutumista EU:n sisämarkkina-alueella. Direktiivillä ei rajoitettu yhteisön ja jäsenvaltioiden rahapelitoimintaa koskevia sijoittautumisedellytyksiä ja toimilupajärjestelmiä, mutta sillä oli vaikutusta rahapelien mainontaan ja markkinointiin. Virheellistä ja totuudenvastaista kaupallista toimintaa pidetään harhaanjohtavana, jos se on omiaan harhauttamaan keskivertokuluttajaa.²⁶⁸ Direktiivin ensimmäisen liitteen mukaan harhaanjohtavana kaupallisena menettelynä pidetään väitettä siitä, että tuotteet voivat helpottaa rahapeleissä voittamista.²⁶⁹

Ennen direktiivin hyväksymistä jäsenvaltioilla oli omat sopimatonta kaupallista menettelyä koskevat lakinsa, jotka poikkesivat huomattavasti toisistaan ja aiheuttivat eroja maiden välillä ja näin ollen haittasivat sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Direktiivin yhtenä päätarkoituksena oli harmonisoida tätä hajautunutta lainsäädäntöä jäsenmaiden välillä, koska komission mukaan jäsenvaltiot eivät pystyneet saavuttamaan kansallisella tasolla kuluttajansuojan korkeaa tasoa koskevia tavoitteita riittävällä tavalla toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.²⁷⁰ Tämä komission näkökulma on mielenkiintoinen ajatellen rahapelien hajautunutta lainsäädäntökehikkoa ja sen vahvaa yhteyttä kuluttajansuojaan.

Vuonna 2018 Euroopan komissio esitti ehdotuksen *Kuluttajat vahvempaan asemaan* -hankkeesta, joka hyväksyttiin direktiivin muodossa parlamentissa 8.11.2019. Direktiivin tarkoituksena on tulla voimaan jäsenmaissa vuonna 2022. Sen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki kuluttajat EU:n sisämarkkina-alueella hyötyvät täysimääräisesti EU:n lainsäädännöstä ja yksi keskeisimmistä tavoitteista on kuluttajansuojan

²⁶⁶ Alkio 2020, kpl 3.5.2.

²⁶⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta.

²⁶⁸ Erityisesti direktiivin sosiaaliseen vastuuseen liittyvät periaatteet ovat herättäneet kysymyksiä sen suhteen, miten jäsenvaltiot toteuttavat ja kunnioittavat niitä.

²⁶⁹ 2005/29/EY, Liite 1, kohta 16.

²⁷⁰ 2005/29/EY, kohta 23.

vahvistaminen verkossa. Direktiivi samalla uudistaa sopimatonta kaupallista menettelyä koskevaa direktiiviä. Uudistuksessa luodaan kuluttajille oikeudet yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin aggressiivista markkinointia vastaan.²⁷¹ Tällä saattaa olla konkreettinen vaikutus kuluttajan aseman parantumiseen suhteessa rahapelien välillä melko aggressiivista mainontatapaa kohtaan.

*Sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi*²⁷² koskee rahapelejä ajatellen erityisesti palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatetta. Direktiivin tavoitteena on nimittäin varmistaa tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus ja siten edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Kuitenkaan rahallisia panoksia sisältävään arpajaistoimintaan, kuten rahapeleihin, lottoon tai vedonlyöntiin, direktiiviä ei sovelleta. Sen sijaan myyntiä edistävät markkinointiarpajaiset kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.²⁷³ Vaikka rahapelitoiminta jätettiin kyseisen direktiivin ulkopuolelle, sen toisessa artiklassa kuvaillaan online-rahapelaamiseen liittyviä toimintoja.

Myöskään *audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä*²⁷⁴ ei sovelleta rahapeleihin. Kyseinen laaja-alainen direktiivi luo pääperiaatteet EU:n sisämarkkinoilla tapahtuvalle mainonnalle.²⁷⁵ Direktiivin mukaan sen ulkopuolelle on jätettävä palvelut, joiden päätarkoituksena ei ole ohjelmien tarjonta. Rahapeleissä esiintyy ainoastaan satunnaisesti mainontaan liittyviä audiovisuaalisia elementtejä eikä audiovisuaalisen sisällön välittäminen ole rahapelien päätarkoitus. Näin ollen myös online-rahapelit jäävät direktiivin ulkopuolelle. Sen sijaan rahapeleihin kohdistuva yleisradiotoiminta sisältyy audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin.²⁷⁶ Direktiivissä on erityisesti kuluttajien ja alaikäisten suojeleu keskiössä. Direktiivin mukaan mainontaan ei saa liittää toimintaa, joka voisi selkeästi vaikuttaa alaikäisiin negatiivisesti. Tähän vaikutetaan

²⁷¹ Euroopan komissio, Kuluttajat vahvempaan asemaan: komissio lujittaa EU:n kuluttajan oikeuksia ja niiden täytäntöönpanon valvontaa, Bryssel 11.4.2018: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_18_3041.

²⁷² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista.

²⁷³ Alkio 2020, kpl 3.5.2.

²⁷⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Kyseinen direktiivi on päivitetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/1808 audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi.

²⁷⁵ Pavlovic 2011, s. 38.

²⁷⁶ 2010/13/EU, kohta 22.

esimerkiksi kellonajoilla, jolloin ennen tiettyä kellonaikaa ei saa näyttää täysi-ikäisille suunnattua mainontaa. Tällaisella toiminnalla suojellaan alaikäisten haavoittuvaa asemaa.

4.9 Vertailua EU:n tupakkalainsäädäntöön

Tupakkatuotteita koskevissa EU:n lainsäädäntöasioissa toissijaisuusperiaate on ollut keskiössä ja tupakkatuotteiden keskittämistä EU:n tason sääntelyyn voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen soveltamisen malliesimerkkinä. Tupakointia koskeva torjunta on ollut EU:ssa hyvin vahvaa ja sitä koskevaa sääntelyä on kehitetty lukuisilla tiedonannoilla, suosituksilla ja direktiiveillä. Muun muassa vuonna 2001 komissio asetti voimaan *tupakkatuotedirektiivin* (2001/37/EY)²⁷⁷, jonka myötä esimerkiksi laajemmat varoitusmerkit tulivat tupakkatuotteisiin. Kyseistä direktiiviä vahvistettiin vuonna 2014, kun *päivitetty tupakkatuotedirektiivi* (2014/40/EU)²⁷⁸ astui voimaan. Sillä pyrittiin muun lisäksi vahvistamaan kuluttajan asemaa parantamalla kuluttajille annettavaa tietoa. Sääntelyn keskittämistä on perusteltu samantyyllisillä argumenteilla, jotka vaikuttavat myös rahapelien suhteen. Näitä ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat lainsäädännöt, kuluttajan aseman parantaminen, kansanterveydelliset syyt, tupakkatuotteiden laittomat markkinat jne. On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi tupakointi vaikuttaa eritavoin suoraan fyysiseen terveyteen, kun taas muun muassa rahapeliiriippuvuus vaikuttaa henkisellä puolella terveydentilaan.

Päivitetyn tupakkatuotedirektiivin 18 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus kieltää kuluttajiin kohdistuva tupakkatuotteiden rajat ylittävä etämyynti ja jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä, jotta tällaista myyntiä voidaan ehkäistä. Vähittäismyyntiliikkeet, jotka harjoittavat tupakkatuotteiden rajat ylittävää etämyyntiä voivat jättää toimittamatta kyseisiä tuotteita sellaisissa jäsenvaltioissa oleville kuluttajille, joissa myynti on kielletty. Niiden jäsenvaltioiden, jotka sallivat tämänkaltaisen etämyynnin, tulee velvoittaa rajat ylittävää ja kuluttajiin kohdistuvaa etämyyntiä sisämarkkinoilla harjoittavat vähittäismyyntiliikkeet ilmoittautumaan toimivaltaisten viranomaisten rekisteriin siinä jäsenvaltiossa, johon vähittäismyyntiliike on sijoittautunut, ja siinä jäsenvaltiossa, jossa tosiasialliset tai potentiaaliset asiakkaat sijaitsevat. Myös unionin ulkopuolelle

²⁷⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/37/EY tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä.

²⁷⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta.

sijoittautuneita vähittäismyyntiliikkeitä on vaadittava ilmoittautumaan toimivaltaisten viranomaisten rekisteriin siinä jäsenvaltiossa, jossa tosiasialliset tai potentiaaliset asiakkaat sijaitsevat.

Tämänkaltaista järjestelyä voidaan verrata omalla tapaa online-rahapeliä rajat ylittävään myyntiin, vaikka kyse on tavaroiden sijaan palveluiden myynnistä. Tupakkatuotedirektiivin analogiaa käyttämällä myös rahapeliä osalta monopolijärjestelmäsillä jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus estää rahapeliä palvelujen rajat ylittävät online-rahapelit esimerkiksi estotekniikalla. Pitkällä aikavälillä voisi myös olla mahdollista, että EU harkitsisi yhteisen lisenssijärjestelmään perustuvan online-rahapeliä palvelujen rekisterin perustamista. Tämä tarkoittaisi samalla monopolijärjestelmästä luopumista.

5 Online-rahapeliien sääntely tietyissä jäsenvaltioissa

Kuten edellä on käynyt ilmi, jäsenvaltiot voivat järjestää rahapelitoimintansa haluamallaan tavalla, kunhan EU:n asettamat reunaehdot toteutuvat. Seuraavaksi käydään läpi tiettyjen keskeisten EU ja ETA-valtioiden rahapeleihin liittyvää sääntelyä erityisesti online-rahapeliien kannalta kokonaiskuvan saamiseksi erilaisista toimintatavoista. Tarkoituksenmukaista ei ole käydä kaikkien jäsenvaltioiden rahapelitoimintaa läpi, sillä rahapeliien järjestämistavat poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tarkastelun kohteena on Italia, Saksa, Tanska, Norja ja Malta, koska niiden tavat järjestää rahapelinsä poikkeavat huomattavasti toisistaan. Suosituksen asettamien tavoitteiden toteutumisessa on erityisesti käytetty hyödyksi *Margaret Carranin* vuonna 2018 julkaisemaa raporttia vuoden 2014 Suosituksen tavoitteiden toteutumisesta eri jäsenmaissa.²⁷⁹

5.1 Italia

Italiassa on pitkä rahapelihistoria ja sen rahapelimarkkinat ovat yhden maailman suurimmista vahvasta katolilaisuudesta huolimatta. Vuonna 2019 Italiassa pelattiin tilastojen mukaan noin 110,54 miljardin euron edestä ja rahapelimarkkinat ovat kymmenessä vuodessa tuplaantuneet.²⁸⁰ Tällä hetkellä Italiassa on käytössä toimilupajärjestelmä rahapeliien järjestämisen muotona, eikä valtio omista rahapeliyhtiöitä.²⁸¹ Rahapelit ovat perinteisesti olleet tiukan sääntelyn alla, mutta sääntelyä on kevennetty, jotta valtio saisi enemmän tuloja verotuksen sekä lisenssijärjestelmän kautta.²⁸² Italian rahapelijärjestelmä on ollut myös EUT:n käsittelyssä useita kertoja.²⁸³ Tapauksissa on käsitelty muun lisäksi erityisesti SEUT 56 ja 49 artiklojen rajoittamisperusteita.

Online-rahapeliien osalta Italia on avannut kilpailua asteittain ja 2006 alkaen kilpailu avattiin myös ulkomaisille toimijoille. Ylipäätään kyseisen vuoden lainsäädäntöuudistukset vapauttivat Italian rahapelimarkkinoita merkittävästi. Samalla Italia avasi rahapelimarkkinansa muille EU- ja EFTA-maiden hyväksymille

²⁷⁹ Carran 2018: Consumer protection in online gambling regulation. Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States.

²⁸⁰ statista.com, Gambling industry in Italy - Statistics & Facts, 28.10.2020: <https://www.statista.com/topics/4032/gambling-industry-in-italy/>.

²⁸¹ Nikkinen 2014, s. 23.

²⁸² Alkio 2020, kpl 4.9.

²⁸³ Mainittakoon tapauksista esimerkiksi Asia C-67/98 *Zenatti*, Asia C-243/01 *Gambelli*, Asia C-360/04 *Placanica*, Asia C-8/12 *Biasci ym.*, Asia C-77/10 *Costa ja Cifone*.

rahapeliyhteisöille.²⁸⁴ Vuosina 2007–2008 tiettyjen taitopelien kuten pokerin pelaaminen laillistettiin internetissä. 2014 Italia käynnisti hankkeen, jolla se pyrki yksinkertaistamaan rahapelisääntelyään. Lisäksi vuonna 2019 rahapelien mainonta kiellettiin EU:ssa kokonaan ja Italia on edelleen ainoa EU maa, jossa rahapelien mainonta on täysin kielletty.²⁸⁵ Samana vuonna online-rahapelien verotus kiristettiin 24 prosenttiin.²⁸⁶

Italia on toteuttanut Suosituksen mukaisia kuluttajansuojaa koskevia tavoitteita seuraavanlaisesti:

Tietovaatimukset. Rahapelioperaattoreille on jätetty suurimmat vastuullisuustoimet. Kuitenkin kansallisella tasolla ei esimerkiksi juridisesti vaadita ”ei alaikäisiä” -ilmoitusta pelien yhteydessä. Peli-ikäraja on kuitenkin 18 vuotta.

Pelaajien tunnistautumisen. Italiassa ei ole kansallisesti standardoitua tunnistautumismenetelmää, vaan operaattoreita ohjataan viittaamaan virallisiin kansallisiin tietokantoihin tai käyttämään rahoitusjärjestelmien tuottamia tunnistusjärjestelmiä. Myös väliaikainen pelitili on tunnistautumisen yhteydessä sallittu 30 päivään asti.

Haavoittuvassa asemassa olevien suojelu (myös alaikäiset). Italiassa pelikiellon voi asettaa 30, 60 tai 90 päiväksi sekä myös pysyväksi. Pelikiellon voi asettaa myös joku kolmas henkilö pelaajan puolesta, jos tietyt sosiaaliset vastuuedellytykset täyttyvät. Kuluttaja voi peruuttaa pysyvän estotilan kuuden kuukauden kuluttua pelikiellon alkamisesta. Italiassa on myös voimassa kansallinen pelikieltorekisteri.

Kaupallinen viestintä. Italian rahapelijärjestelmä on siltä osin poikkeuksellinen, että siellä rahapelien mainonta on kielletty kokonaan.²⁸⁷

Italian suurista rahapelimarkkinoista huolimatta ongelmapelaamista ei ole enempää kuin muissa jäsenvaltioissa. Istituto Superiore della Sanitàn (ISS) vuoden 2018 tutkimuksen mukaan ongelmapelaajia olisi noin 3 prosenttia väestöstä, mitä voidaan kuitenkin Italian asukasluku huomioiden pitää merkittävänä. Tutkimuksen mukaan 55–64 vuotiaat sääntelemättömiä pelikone- tai online-pelejä pelaavat altistuvat todennäköisimmin ongelmapelaamiselle.²⁸⁸ Tämä kertoo myös online-rahapelien koukuttavasta luonteesta.

²⁸⁴ Kyseisen muutoksen taustalla oli jo aikaisemmin huomioitu *Placanica*-tapaus, jossa todettiin, että Italiassa oli liian tiukka rahapelilainsäädäntö eikä se näin ollut yhteensovittavissa EU:n perussopimuksessa määriteltujen periaatteiden kanssa.

²⁸⁵ Näin esimerkiksi myös Google lopetti AdWordsin käytön Italiassa, kun rahapelien mainontakielto astui voimaan.

²⁸⁶ Alkio 2020, kpl 4.9.

²⁸⁷ Carran 2018, s. 4–7.

²⁸⁸ Alkio 2020 kpl 4.9.

5.2 Saksa

Saksassa rahapelijärjestelmä toteutetaan osittaisella yksinoikeus- ja toimilupajärjestelmällä. Rahapelijärjestelmästä tekee poikkeuksellisen ja mielenkiintoisen se, että jokaisessa osavaltiossa on käytännössä oma rahapelilainsäädäntönsä, mikä hajauttaa rahapelien sääntelyä entisestään EU tasolla. Vaikka osavaltioiden erot eivät ole suuria, täytyy uudistukset hyväksyttävä erikseen jokaisessa osavaltiossa, mikä tekee sääntelyprosessista raskasta.²⁸⁹ Vaikka sääntelyä onkin teoriassa toteutettu läheisyysperiaatteen mukaisesti mahdollisimman lähellä kansalaisia ja hajautetusti, on tehokkuusnäkökanta jäänyt jalkoihin. Käytännössä osavaltioiden monopolit järjestävät arpajaiset sekä hevosurheiluedonlyönnit ja liittovaltiotasolla hallinnoidaan raha-automaattipelit sekä kasinotoiminta, jotka ovat luvanvaraisia.²⁹⁰ Osavaltiot järjestävät rahapelilainsäädäntönsä erillisen osavaltioiden välisen sopimuksen (*Staatsvertrag zum Glückspielwesen in Deutschland*) puitteissa. Tämä sopimus koskee erityisesti kuluttajansuojaa ja pelihuijauksien ehkäisemistä. Sopimuksessa kielletään erikseen online-rahapelit. Ylipäänsä rahapelitoiminta edellyttää toimilupaa Saksassa.²⁹¹

Saksan rahapelimarkkinat ovat saaneet erityistä kritiikkiä online-rahapelipolitiikkansa osalta sen epäselvyydestä johtuen ja koska rahapelit ovat vuotaneet Saksasta paljon ulkomaille ulkomaisten online-rahapelipalvelujen kasvaessa. Liittovaltiotasolla tuli voimaan vuonna 2008 lakiuudistushanke, joka pääosin kielsi rahapelien pelaamisen internetissä. Tästä huolimatta saksalaiset pelaavat enemmän ja enemmän ulkomaisten peliyhtiöiden rahapelejä ja samalla laittomien pelimarkkinoiden osuus on ollut kasvussa, mikä kuvastaa lakiuudistushankkeen epäonnistumista. Lakiuudistushanke korvattiinkin vuonna 2012 uudella liittovaltiosopimuksella, joka sekin oli monien vaiheiden lopputulos ollessaan säätämisvaiheessa ristiriidassa EU:n perustamissopimuksen kanssa.²⁹²

Lisäksi koko Saksan rahapelijärjestelmä on saanut osakseen kritiikkiä Euroopan komissiolta ja EUT on pitänyt järjestelmää epä johdonmukaisena sekä osin ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.²⁹³ Komissio on pitänyt liittovaltiosopimuksen perustavanlaatuisena

²⁸⁹ Alkio 2020, kpl 4.6.

²⁹⁰ Swiss Institute of Comparative Law 2006, s. 268.

²⁹¹ Alkio 2020, kpl 4.6.

²⁹² Alkio 2020, kpl 4.6.

²⁹³ Ks. esimerkiksi Asia C-409/07 *Markus Stoss*. Lisäksi Saksan rahapelitoimintaa on käyty monissa muissa EUT:n tapauksissa läpi kuten esimerkiksi Asiassa C-409/06 *Winner Wetten*, Asiassa C-64/08 *Engelmann* ja Asiassa C-46/08 *Carmen Media*.

ongelmana sitä, että monopolisysteemi on pysynyt käytännössä täysin ennallaan ja online-rahapelimarkkinat on vapautettu näennäisesti. Kuvaavaa Saksan rahapelijärjestelmän epäyhtenäisyydestä on ollut se, että yksi osavaltio on laillistanut online-rahapelit itse vuonna 2012 ja yhteensä on myönnetty 48 online-rahapelilisenssiä, jotka eräänntyivät 2018. 2020 alussa osavaltiot pääsivät kuitenkin yhteisymmärrykseen aloitteesta, joka sallisi liittovaltiotason lisenssipohjaisen online-rahapelaamisen. Kyseisen uudistuksen tarkoituksena olisi työntää rahapelaaminen kohti laillisia rahapelimarkkinoita ja kontrolloida ongelmapelaamista rajoituksilla, jotka koskevat suoraan pelaajia. Lainsäädännön olisi tarkoitus tulla voimaan vuonna 2021 siirtymäajan ulottuessa vuoteen 2022 uusien lisenssien hankkimisen osalta.²⁹⁴

Laittomien rahapelimarkkinoiden osuuden arvioidaan olevan noin viidennes, mitä voidaan pitää hyvin suurena ja ongelmallisena. Samalla laittomien rahapelien osuus on ollut nousussa. Muun muassa korkea verotus ajaa yhtiöitä laittomien rahapelien markkinoille, koska laillisten lisensoitujen yhtiöiden on vaikea kilpailla ulkomaisten rahapelioperaattoreiden kanssa. Euroopan rahapeli- ja vedonlyöntiyhdistyksen (EGBA) mukaan suljetut markkinat johtavat kieltojen kiertämiseen, laittomien markkinoiden kasvuun ja korkeisiin kustannuksiin kansallisen järjestelmän säilyttämiseksi.²⁹⁵ Ongelmallista on myös kuluttajien välinpitämättömyys, sillä he käyttävät laittomia rahapelioperaattoreita tiedostetusti. Sen sijaan ongelmapelaaminen on ollut Saksassa positiivisen vähäistä. Sen on arvioitu olevan noin 0,5–1,2 prosenttia Saksan väestöstä.²⁹⁶

Saksa on toteuttanut Suosituksen mukaisia kuluttajansuojaa koskevia tavoitteita seuraavanlaisesti:

Tietovaatimukset. Rahapelioperaattoreille on jätetty suurimmat vastuullisuustoimet. Peli-ikäraja on asetettu 18 ikävuoteen.

Pelaajien tunnistautuminen. Saksassa ei ole kansallisesti standardoitua tunnistautumismenetelmää, vaan tunnistautuminen toteutetaan esimerkiksi passista otetulla kopiolla tai muilla toimitetuilla henkilötiedoilla. Väliaikaiselle pelitilille siirrettävän summan määrää on myös rajoitettu.

Haavoittuvassa asemassa olevien suojelu (myös alaikäiset). Saksassa pelikielto kestää minimissään 12 kuukautta. Väliaikaista pelikieltoa ei voi peruuttaa ennen kyseistä määräaika. Pelikiellon voi asettaa myös joku kolmas henkilö pelaajan puolesta, jos tietyt sosiaaliset vastuuedellytykset täyttyvät. Saksassa on myös voimassa kansallinen pelikieltorekisteri.

²⁹⁴ Alkio 2020, kpl 4.6.

²⁹⁵ Alkio 2020, kpl 4.6.

²⁹⁶ Wermke, Christian 2018, handelsblatt.com – Germany’s gambling problem, 26.3.2018: <https://www.handelsblatt.com/english/politics/fun-and-games-germanys-gambling-problem/23581590.html?ticket=ST-8118183-TYWnK17JMQtouT4JfYPd-ap3>.

Kaupallinen viestintä. Saksassa rahapelien mainonta on sallittua. Kuitenkin ”ei alaikäisiä” -ilmoitusta ei vaadita mainonnan yhteydessä.²⁹⁷

5.3 Tanska

Tanskassa on Saksan tavoin osittainen yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmä, jossa arpajaiset, kasinotoiminta, vedonlyöntipelit ja hevosurheiluvedonlyönnit on toimiluvan alaisia. Yksinoikeuden omaavat rahapelitoimijat Tanskassa ovat Danske Lotteri Spil A/S ja Det Danske Klasselotteri A/S. Vuonna 2018 Tanskan bruttotulot rahapeleistä olivat 9,7 miljardia Tanskan kruunua²⁹⁸ ja online-kasinoiden markkinaosuus oli 22 prosenttia.²⁹⁹

Vuoden 2012 alussa Tanska vapautti ensimmäisenä Pohjoismaana online-rahapelit toimilupaperusteisiksi sekä jäsenvaltion sisäisille että ulkomaisille rahapelitoimijoille.³⁰⁰ Tanskan hallitus totesi 2009, että online-rahapelimarkkinoiden avaaminen on ainoa tapa saada pelaajat ja online-rahapelioperaattorit riittävän valvonnan alle ja täten ehkäistä peliongelmiä, monopolin kiertämistä, verotulojen menetystä, laitonta rahapelitoimintaa sekä vähentää rikollisuutta. Hallituksen mukaan tätä kautta myös kuluttajia voidaan suojella paremmin verkossa olevilta luvattomilta pelimarkkinoilta.³⁰¹ Online-rahapeli on tarjottu Tanskassa, jos voidaan katsoa, että palvelu on suunnattu nimenomaan tanskalaisille. Tämä voi tapahtua esimerkiksi Tanskaan suunnatun mainostoiminnan kautta tai pelisivuston kielen perusteella. Myös tällöin siis tarvitaan toimilupa Tanskan viranomaiselta, joka on veroministeriön alla toimiva Spillemyndigheden.³⁰² Ainoastaan lisenssin saanut rahapelioperaattori voi esimerkiksi mainostaa pelejä. Näillä keinoilla estetään tehokkaasti laitonta rahapelitoimintaa.

Tanskan keskeisimmät rahapelejä koskevat lait ovat veikkauslaki ja arpajaislaki. Sen sijaan internetin välityksellä tapahtuvaa pelitoimintaa säännellään omalla lailla (lov om spil), joka tuli voimaan vuonna 2012 online-rahapelien toimilupajärjestelmä muutoksen yhteydessä. Vuoden 2016 yhtenäisellä rahapelilailalla otettiin erityisesti huomioon vastuullisuutta koskevat näkökulmat sekä nuorten suojeluun ja rikosten ehkäisyyn

²⁹⁷ Carran 2018, s. 4-7.

²⁹⁸ Spillemyndigheden – Annual Report 2018, s. 51.

²⁹⁹ Spillemyndigheden – Annual Report 2018, s. 66.

³⁰⁰ Spillemyndigheden – Annual Report 2018, s. 54.

³⁰¹ Raijas – Pirilä 2019, s. 41.

³⁰² Alkio 2020, kpl 4.2.

tähtäävät toimenpiteet. Vuonna 2017 astui voimaan online-rahapelejä koskeva asetus ja 2019 vapaaehtoinen käytännösäännöstö, jolla tiukennettiin tulkintoja rahapelilaeista.³⁰³

Huomioitavaa on myös se, että ongelmapelaaminen on hyvin vähäistä Tanskassa, kun vertaa esimerkiksi seuraavaksi käsiteltävän Norjan tilanteeseen, jossa on tiukka monopolisysteemi. *Margaret Carranin* vuonna 2018 julkaiseman raportin mukaan Tanska on myös ainut EU maa, joka on implementoinut vuoden 2014 komission Suosituksen kokonaisuudessaan.³⁰⁴ Tätä voidaan pitää mielenkiintoisena sen suhteen, ettei Suosituksen mukaisia tavoitteita ole selkeästi toteutettu täysimääräisesti EU-maissa tai toteuttaminen on jäänyt osittaiseksi.

5.4 Norja

Norjalla on pitkä historia kielteisestä suhtautumisesta rahapeleihin ja sen sääntelymallia voidaan pitää jopa kaikista tiukimpana Euroopassa. Norjassa on vahva monopoliasema, jossa valtio omistaa kaikki rahapelitarjoajat ja jonka tuotot ohjataan ainoastaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Norjassa on tällä hetkellä kaksi rahapeliyritystä: Norsk Tipping AS ja Norsk Rikstoto.³⁰⁵ Norsk Tippingillä on yksinoikeus muun muassa online-rahapeleihin, lottoon, urheiluedonlyöntiin, raha-automaattipeleihin ja raaputettaviin arpoihiin. Sen sijaan Norsk Rikstotolla on yksinoikeus hevoskilpailuedonlyöntiin.³⁰⁶ Keskeisin lainsäädäntö koostuu kolmesta laista eli rahapelilaista, vedonlyönti- ja totolaista ja arpajaislaista, joista arpajaislaki toimii yleislakina ja kaksi edellistä erityislakeina. Muun muassa rahapelien mainontaa muilta kuin valtion monopolilta ja kasinotoimintaa ei sallita ollenkaan.³⁰⁷

Ulkomaille tapahtuvan sääntelemättömän pelitoiminnan markkinaosuus oli Norjassa vuonna 2019 noin 15 prosenttia koko rahapelimarkkinasta.³⁰⁸ Luvattomien ulkomaisten rahapelitarjoajien pelien pelaaminen ei ole kriminalisoitavaa Norjassa, mutta vuodesta 2010 lakiuudistuksen myötä norjalaiset pankit eivät ole voineet tehdä tilisiirtoja kyseisille peliyhtiöille ja samalla asetettiin maksuestoihin liittyvät mahdollisuudet online-rahapelejä tarjoavia pelioperaattoreita varten. Tämänkaltaisen maksueston myötä

³⁰³ Alkio 2020, kpl 4.2.

³⁰⁴ Carran 2018, s. 3.

³⁰⁵ Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019) Gaming in Norway 9.5.2019: <https://lottstift.no/en/the-gaming-authority/gaming-in-norway/>.

³⁰⁶ Marionneau – Lähteenmaa 2020, s. 84.

³⁰⁷ Alkio 2020, kpl 4.3.

³⁰⁸ Norsk Tipping (2019) Spillmarkedet: <https://2019.norsk-tipping.no/spillmarkedet/>.

Norjassa on yritetty estää maksupalvelun tuottajia siirtämään maksuja ilman lupaa Norjassa operoiville peliyhtiöille.³⁰⁹

Sen sijaan verkkosivujen estoja ei ainakaan vielä ole Norjassa käytössä, mutta sen mahdollisuutta on tutkittu Norjassa. Onkin mielenkiintoista, miten tällaiset verkkosivujen blokkaukset toimivat yhdenmukaisesti EU:n sisämarkkinaperusteiden kanssa. Mahdollisuuksien mukaan estot voitaisiin sallia peruseriaatteita rajoittavasti, jos Norja pystyy perustelemaan asiaa SEUT 52 artiklan mukaisella kansanterveyden suojelua koskevalla syyllä ja samalla soveltamaan rajoitusta johdonmukaisesti ja yhteneväisesti EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti.³¹⁰ Toisaalta verkkosivustojen estämistä kansalaisilta voidaan pitää varsin kyseenalaisena demokraattisen yhteiskunnan kannalta. Norjassa on myös suunniteltu DNS-blokkauksen käyttöönottamista. Tällä mahdollistetaan varoitustekstien asentaminen, joissa kerrotaan, että kyseinen sivusto on laiton Norjassa pelaajan avatessa sivuston.³¹¹

Online-rahapeliä rajoittavan luonteen vuoksi Norjassa selvitettiin myös vuonna 2015 lisenssijärjestelmään siirtymisen mahdollisuutta. Selvityksessä kuitenkin kuopattiin idea lisenssijärjestelmästä ja todettiin, että yksinoikeusjärjestelmä on Norjassa paras vaihtoehto rahapelihaittojen ehkäisemiseksi eikä lisenssijärjestelmän arveltu kasvattavan rahapeliä tuottoja.³¹²

5.5 Malta

Toisin kuin Norjan järjestelmä, Maltan rahapelipolitiikkaa voidaan pitää paljon avoimempana. Malta on myös ollut edelläkävijä rahapeliä sääntelyssä, sillä Maltan etärahapelaamista koskeva asetusta (*The Remote Gaming Regulation*)³¹³ tuli voimaan huhtikuussa 2004 ja sitä voidaan pitää ensimmäisenä online-rahapelaamista koskevana erityislakina (*lex specialis*) Euroopassa.³¹⁴ Rahapeliä sääntelyä Maltalla koostuu nykyään

³⁰⁹ Raijas – Pirilä 2019, s. 37.

³¹⁰ Huomionarvoista on, ettei Norja ole EU maa, mutta se kuuluu Euroopan talousalueeseen (ETA), jolloin siihen soveltuu periaatteet EU:n sisämarkkinoista. Asiasta tarkemmin ks. esim. López – Rakstelyte 2020, Faktatietoa Euroopan unionista - Euroopan talousalue, Sveitsi ja pohjoiset alueet: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/169/euroopan-talousalue-sveitsi-ja-pohjoiset-alueet>.

³¹¹ Rintoul 2019, s. 34–35.

³¹² Raijas – Pirilä 2019, s. 37.

³¹³ Subsidiary Legislation 438.04, Remote Gaming Regulations of 20 April 2004. Legal Notice 176 of 2004.

³¹⁴ Pavlovic 2011, s. 51.

vuoden 2018 rahapelaamisen yleislaista, Maltan peliviranomaisen (MGA) säännöksistä sekä direktiiveistä.³¹⁵

Malta on rahapeliyrityksillä houkutteleva maa sijoittautua muun muassa verotuksellisista syistä. Tämä onkin johtanut siihen, että valtava osa Euroopan rahapeliyhtiöistä on rekisteröinyt yhtiönsä nimenomaan Maltalle. Kuvaavaa on, että vuonna 2017 Maltalla oli myönnetty yhteensä 625 lisenssiä 294:lle eri yritykselle ja rahapeliala on Maltan kolmanneksi suurin toimiala.³¹⁶ Samalla Maltan suhtautumista rahapeleihin on pidetty muiden EU maiden toimesta ongelmallisena, koska käytännössä sinne sijoittautuneiden rahapeliyhtiöiden toiminta kohdistuu Maltan ulkopuolelle eikä Maltalle. EUT on kuitenkin linjannut, ettei toisten EU-maiden tarvitse hyväksyä omilla alueellaan Maltan myöntämiä lisenssejä, sillä vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ei sovelleta rahapeleihin niiden poikkeuksellisesta luonteesta johtuen.

Malta on toteuttanut Suosituksen mukaisia kuluttajansuojaa koskevia tavoitteita seuraavanlaisesti:

Tietovaatimukset. Rahapelioperaattoreille on jätetty suurimmat vastuullisuustoimet. Peli-ikäraja on asetettu 18 ikävuoteen.

Pelaajien tunnistautuminen. Maltalla henkilöllisyyden todentaminen tapahtuu kansallisen rahanpesulainsäädännön mukaisesti. Väliaikainen pelitili sallitaan, mutta 30 päivän ajaksi, kunnes rahapelilainsäädännön mukainen tunnistautumiskynnys ylittyy pysyvän pelitilin saamiseksi. Maltalla ei ole kansallisesti standardoitua tunnistautumismenetelmää, vaan operaattoreita ohjataan viittaamaan virallisiin kansallisiin tietokantoihin tai käyttämään rahoitusjärjestelmien tuottamia tunnistusjärjestelmiä.

Haavoittuvassa asemassa olevien suojelu (myös alaikäiset). Maltalla pelikielto kestää minimissään 7 päivää. Väliaikaisen pelikiellon voi poistaa 24 tunnin kuluttua. Pelikiellon voi asettaa myös joku kolmas henkilö pelaajan puolesta, jos tietyt sosiaaliset vastuuedellytykset täyttyvät. Maltalla ei ole kansallista pelikieltorekisteriä.

Kaupallinen viestintä. Maltalla rahapelien mainonta on sallittua ja mainonnan yhteydessä vaaditaan, että ”ei alaikäisiä” -ilmoitus on näkyvillä.³¹⁷

Maltalla ongelmapelaaminen on pysynyt maltillisena noin 1–2 prosentin kohdalla ja MGA on tehnyt toimia estääkseen ongelmapelaamista.³¹⁸ Lisäksi vuoden 2011 sulkudirektiivillä pelaaja voi pyytää sulkua muun muassa online-rahapelien tarjoajilta.

³¹⁵ Alkio 2020, kpl 4.12.

³¹⁶ Alkio 2020, kpl 4.12.

³¹⁷ Carran 2018, s. 4-7.

³¹⁸ MGA, 2018, s. 18.

Sulkudirektiivi on myös tarkoitus laajentaa koskemaan tulevaisuudessa kaikkia MGA:n sääntelyn alle kuuluville online-rahapeliä tarjoajille.³¹⁹

³¹⁹ Alkio 2020, kpl 4.12.

6 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut muodostaa pääpiirteinen kuva hyvin laajalaisen online-rahapeliä EU-oikeudellisista olosuhteista. Lisäksi tavoitteena on ollut arvioida, toteutuuko online-rahapelejä koskevat kuluttajansuojan korkean tason saavuttamiseksi asetetut tavoitteet riittävällä tasolla jäsenvaltioissa ja täten tutkia tarkoituksenmukaisinta tasoa säännellä online-rahapelejä. Erityisesti komission suositus 2014/478/EU on ollut keskiössä. Kantavana periaatteena on ollut toissijaisuusperiaate.

Rahapelit on perinteisesti järjestetty EU:ssa joko lisenssi- tai monopolijärjestelmällä ja EUT on käsitellyt tuomioissaan erityisesti palveluiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta sekä jäsenvaltioiden oikeutta rajoittaa näitä perusvapauksia. Rajoitukset kyseisiin perusvapauksiin on sallittu yleisen edun perusteella, mutta ehtona tälle on ollut, että toimia yhteiskunnallisten ongelmien vähentämisestä edistetään johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Sen sijaan taloudellinen tuotto ei voi olla peruste rajoittaa perusvapauksia vaan se voi olla ainoastaan toiminnan positiivinen lisäseuraus. Lisäksi on huomioitava, ettei pelitoiminnan rajoitukset sisämarkkinoita kohtaan saa olla suhteettomia yhteiskunnallisten haittojen vähenemisen tavoitteeseen nähden.

EUT:n oikeuskäytäntö on luonut pohjan sille, miten jäsenvaltiot voivat soveltaa lainsäädäntöään. Ongelmalliseksi asian tekee kuitenkin se, että EU:ssa ei ole nimenomaan rahapelejä koskevaa primäärilainsäädäntöä tai sen nojalla annettua alakohtaista ja pakottavaa luonnetta omaavaa sekundäärilainsäädäntöä eli asetuksia tai direktiivejä. Unionilta siis puuttuu nimenomainen toimivalta rahapelitoiminnan sääntelyyn. Rahapelit jäivät myös vuoden 2006 palveludirektiivin ulkopuolelle, johon on erityisesti vaikuttanut se, että rahapelejä koskevassa lainsäädännössä jäsenvaltioiden välillä on eroavaisuuksia moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen syiden vuoksi, mikä kuvastaa rahapeliä erityisasemaa sisämarkkinoilla.

Online-rahapelit kuuluvat siis tällä hetkellä EU:n perussopimusten ja EUT:n oikeuskäytännön puitteissa jäsenvaltioiden toimivallan alle toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Rahapeleistä aiheutuvien haitallisten lieveilmiöiden vuoksi tarvitaan kuitenkin vahvaa EU-tason kuluttajansuojaa ja sen toteutumista yhtäläisesti kaikissa jäsenvaltioissa, jota on myös edellä käydyssä Suosituksessa korostettu. Soft-law-tason sääntely ei kuitenkaan ole edennyt syvemmälle, vaan komissio on pyrkinyt säilyttämään

toimivallan jäsenvaltioilla ja katsonut, että jäsenvaltiot saavuttavat nykyisellään kuluttajansuojan korkean tason riittävällä tasolla. Tätä ilmentää myös komission päätös lakkauttaa vuonna 2017 jäsenvaltioiden rahapelejä koskevien rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittely.

Tutkimuksessa on kuitenkin huomattu, että kuluttajansuojan toteutumisessa jäsenvaltioiden tasolla on todellisuudessa ollut selkeitä puutteita erityisesti online-rahapeliin suhteen. Yksi keskeisimmistä syistä tälle on ollut jäsenvaltioiden huomattavat erot tavoissaan ja lainsäädännöissään järjestää rahapelinsä hyvin vahvalla rajat ylittävällä markkinalla. Erityisen ongelmallisena voidaan pitää online-rahapelimarkkinoiden jatkuvan kasvun ja teknologian kehittymisen vuoksi monopolijärjestelmiä, joissa pelaajat ajautuvat kansallisesta lainsäädännöstä ja internetistä johtuen laittomille pelimarkkinoille. Kansallisilla viranomaisilla ei myöskään ole valtuuksia puuttua tehokkaasti tällaisen ulkomaille sijoittautuneen rahapeliyhtiön toimintaan, mikä jättää kuluttajan omilleen ja on omiaan vaikuttamaan kuluttajansuojan tason laskuun. On käytännössä mahdotonta estää rahavirtojen kulku internetin välityksellä toisten jäsenvaltioiden online-rahapeleihin. Tämä voitaisiin lopettaa oikeastaan vain estämällä pääsy ulkomaisten valtioiden rahapelisivustoille, mutta onko tämänkaltainen kehitys demokraattisen yhteiskunnan toiveiden mukaista. Se saattaisi vain aiheuttaa lisää rikollisuutta ja laittomien rahapeliyhtiöiden syntyä, mikä samalla heikentäisi kuluttajan asemaa.

Samalla viranomaisten puutteet toimia vaikuttaa valvonnan tehottomuuteen. EU-alueella ei muun muassa ole tehokkaasti voitu estää kuluttajan siirtymistä toisen online-rahapelioperaattorin tarjoamien palveluiden pariin, kun tämä on pelikielossa johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneen rahapeliyhtiön rahapeliin osalta. Lähtökohtaisesti viranomaisvalvontaa pidetään tehokkaampana lähempänä kansalaisia ja rahapeliin suhteen valvonta voisi onnistua tehokkaammin, jos sisämarkkina-alueelle luotaisiin yhtenäisempää pelisääntelyä, jolloin viranomaiset voisivat esimerkiksi lisenssien avulla paremmin valvoa peliyhtiöiden toimintaa, jolloin myös kuluttajansuojan taso nousee. EU onkin pyrkinyt painottamaan jäsenvaltioiden ja viranomaisten yhteistyön merkitystä, kun sääntely on jätetty kansalliselle tasolle. Tämä on erityisen tärkeää, jotta EU:n sisämarkkinat toimisivat mahdollisimman tehokkaasti jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavista lainsäädännöistä huolimatta ja kuluttajia kohdeltaisiin yhdenvertaisesti. Jo vuoden 2012 Tiedonannossa todettiin, että online-rahapeliin kehittyminen ja niiden

vaikutukset jäsenvaltioihin aiheuttavat sellaisia haasteita, etteivät jäsenvaltiot kykene vastaamaan niihin itsenäisesti eivätkä yksin. Ne eivät myöskään pysty yksinään tuottamaan sellaista online-rahapelipalvelujen tarjontaa, jota voidaan pitää asianmukaisesti säänneltynä ja riittävän turvallisena.

Tutkimuksessa on kuitenkin huomattu, että yhteistyössä olisi vielä paljon parannettavaa. Kuvaavaa yhteistyön tehottomuudesta on ollut se, ettei niinkin yksinkertaisesta asiasta kuin pelaamisen alaikärajasta ole päästy universaaliin sopuun vaan ikärajoitukset vaihtelevat jäsenvaltioissa 16-21 ikävuosien välillä. Vapaaehtoisuuteen perustuvien toimien ongelmallisuus on juuri niiden vapaaehtoisuus, sillä jäsenvaltioiden ei tarvitse noudattaa niitä, jolloin harmonisointipyrkimykset saattavat vesittyä. Toisaalta esimerkiksi vuoden 2015 ETA-valtioiden rahapeliviranomaisten solmimaa yhteistyösopimusta voidaan pitää varsin onnistuneena yhdentämistoimena.

Suosituksen mukaisia toimenpiteitä on implementoitu jäsenvaltioissa vaihtelevasti. Tämä tarkoittaa sitä, että toisissa jäsenvaltioissa kuluttajansuoja toteutuu paremmin kuin toisissa ja kuluttajan suojan taso vaihtelee sen mukaan, minkä jäsenvaltion alueelle sijoittautuneen rahapelioperaattorin online-rahapelejä kuluttaja pelaa, vaikka tarkoituksena olisi yhdenvertaisen kuluttajansuojan toteutuminen. Komissio on luottanut vapaaehtoisuuteen perustuvassa Suosituksessaan siihen, että jäsenvaltiot voivat keskenään tehokkaasti edistää rahapelien harmonisointia. Suosituksen periaatteiden implementoinnin puute kuitenkin kertoo sen tehottomuudesta. Lisäksi direktiivitason sääntely on herättänyt jäsenmaissa vastustusta, mikä indikoi myös sitä, ettei tietyt jäsenvaltiot ole valmiita toteuttamaan asetettuja tavoitteita.

Voisiko EU sitten toimia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja keskittää online-rahapeleihin liittyvää sääntelyä, jotta korkean kuluttajansuojan taso todella toteutuisi? Tarkastelu keskittyy kolmen ehdon täyttymiseen: toimivalta-, välttämättömyys- ja lisäarvoehdon. Tutkimuksessa on käynyt ilmi, että online-rahapelien kuluttajansuojaoikeudelliset kysymykset kuuluvat jaetun toimivallan piiriin, jolloin toimivaltaehto täyttyy. Kiinnostavimmat tulkinnalliset kysymykset liittyvät välttämättömyysehdon ja lisäarvoehdon ympärille.

Kuten edellä on käynyt ilmi, huomattavat jäsenvaltioiden väliset sääntelyeroavaisuudet rajat ylittävien online-rahapelien suhteen ja siitä aiheutuvat harmaat markkinat ovat

johtaneet merkittäviin tehottomuusongelmiin kuluttajansuojan kannalta. Vapaaehtoisuuteen perustuvat harmonisointitoimet ovat samalla jääneet puolitiehen. Lisäksi on huomioitava, että kuluttajansuojaa on korostettu vielä niin, että se pitäisi saavuttaa korkea tasolla sekä yhdenvertaisesti sisämarkkinoilla. Myös teknologia on kehittynyt esimerkiksi vahvan tunnistautumisen myötä, jolloin Suosituksen asettamia päämääriä voidaan pitää osittain vanhentuneena. Näiltä osin asetettuja tavoitteita ei siis saavuteta riittävällä tasolla jäsenvaltioissa.

Lisäksi on arvioitava lisäarvoedellytystä eli sitä, toteutuisiko asetetut tavoitteet paremmin EU:n tasolla. Tämä on osoitettava laadullisin ja määrällisin keinoin. Selkeää on, että jäsenvaltioiden erilainen sääntelytoiminta johtaa kuluttajansuojan heikkenemiseen ja online-rahapelien rajat ylittävän luonteen vuoksi sääntelyn merkitys vaikuttaa laajalaisesti kaikkiin jäsenvaltioihin. Toisaalta esimerkiksi ongelmapelaamista ei voida luokitella toisen jäsenvaltion toiminnasta johtuvaksi. Kuitenkin Suosituksen implementoinnin puute ja jäsenvaltioiden kykenemättömyys yhteisten pelisääntöjen luomiseen osoittaa, että unionin tason toiminnalla pystyttäisiin luomaan merkittävää lisäarvoa ja asettamaan kuluttajat aidosti yhdenvertaiseen asemaan sekä samalla toteuttamaan perussopimuksissakin turvattu kuluttajansuojan korkea taso. Näin ollen myös lisäarvoedellytyksen kynnys voisi ylittyä ja kaiken kaikkiaan toissijaisuusperiaate ei muodostaisi ongelmaa sille, että EU toimisi ja keskittäisi online-rahapelisääntelyä esimerkiksi direktiivin tasolle, mikä loisi pakottavalla luonteellansa harmonisoivampaa sääntelyä.

Miksi EU ei sitten toimi, ei ole toiminut lähihistoriassa eikä tule toimimaan ainakaan lähitulevaisuudessa? Keskeisimmät syyt johtuvat siitä, että ensinnäkin komissio totesi vuonna 2017, ettei sillä ole suunnitelmia ainakaan lähitulevaisuudessa rahapelien suhteen. Huomionarvoista tosin on, että Euroopan komissio vaihtuu aina viiden vuoden välein. Samalla uusi komissio asettaa aina uudet päätavoitteet, jotka ovat keskiössä seuraavan viiden vuoden aikana. Tavoitteet voivat vaihdella paljonkin komissioiden välillä eikä rahapelit esimerkiksi kuulu marraskuussa 2019 aloittaneen komission toimintasuunnitelmaan. Onkin vaikeaa uskoa, että komissio toimisi lähitulevaisuudessa edistääkseen rahapelitoiminnan harmonisointia. Sääntely keskittyy todennäköisemmin jo tutuksi tulleisiin soft-law-instrumentteihin ja niiden kehittämiseen sekä koordinoiviin politiikkatoimiin.

Toiseksi poliittinen realiteetti on se, että komission harmonisointipyrkimykset ovat aiheuttaneet vastustusta jo vuoden 1992 Edinburghin kokouksesta lähtien. Pelkästään vuoden 2014 Suositus aiheutti poliittista vastustusta, minkä johdosta syvempää integraatiokehitystä on vaikea toteuttaa niin, että yhteinen konsensus löydetäisiin. Kolmanneksi toissijaisuusperiaatteen merkitystä on erityisesti vuodesta 2015 alkaen pyritty korostamaan nimenomaan kansallisen tason sääntelyn suojaamisen periaatteena ja komissio on pyrkinyt jatkossa olemaan komission entisen puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin sanoin ”suurempi ja kunnianhimoisempi suurissa asioissa ja pienempi ja vaatimattomampi pienissä asioissa.”³²⁰

Neljänneksi rahapeleihin liittyy edelleen moraalisia, kulttuurisia ja uskonnollisia syitä, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden haluun säännellä rahapelejä itsenäisesti. Lisäksi niiden erityisluonne on huomioitu useassa johdetun oikeuden direktiivissä, minkä vuoksi rahapelit on jätetty sääntelyn ulkopuolelle. Tosin on huomioitava, että esimerkiksi jäsenvaltioiden perustelut kansanterveyden suojelun tarpeesta erityisesti monopolijärjestelmissä vaikuttaa ontuvan, sillä juuri tämänkaltaisissa maissa peliriippuvuus on ollut suurempaa. Vaikuttaa siltä, että kansanterveyttä käytetään keinona suojata taloudellista toimintaa ja laajoja verotuloja, jolloin taloudellinen toiminta ei olekaan vain positiivista lisäarvoa tuovaa vaan peitellysti todellinen tarkoitus, johon sisältyy myös poliittista kannustinta pitää kiinni omasta rahapelijärjestelmästä.

Viidenneksi on myös todettava, että kuluttajien oma käyttäytyminen on ollut välinpitämätöntä. Kuluttajat ovat hakeutuneet suosituksista huolimatta laittomien peliyhtiöiden sivustoille. Myös tälle on otettava jonkinlaista painoarvoa pohdittaessa rahapelisääntelyn tarkoituksenmukaisinta tasoa. Tosin sääntelyn puutteita ja porsaanreikiä ei voi sysätä kuluttajan vastuulle.

Kaiken kaikkiaan rahapelit ovat malliesimerkki EU-sääntelyn epäjohdonmukaisuudesta. Joissain tapauksissa EU:n kynnys toimia tuntuu ylittyvän verrattain helposti, kun taas toisissa tapauksissa päätäntävalta on jätetty toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioille, mutta EU:n toiminta ja reagointi on ikään kuin jätetty puolitiehen. Esimerkiksi sopimatonta kaupallista menettelyä koskeva direktiivissä yhtenä perusteena harmonisoinnille pidettiin sitä, ettei kansallisten lainsäädäntöjen eriäväisyydestä johtuen

³²⁰ COM(2016) 469 final.

sisämarkkinat toimi moitteettomalla tavalla eikä kuluttajansuojan korkea taso toteudu riittävässä tasolla.³²¹ Täysin samaisella perusteella myös online-rahapeliin suhteen unioni voisi toimia. Varsinkin online-rahapeliin ja ylipäänsä rahapeliin suhteen EU:n vahva johdonmukaisuus vaikuttaa uupuvaan ja tilalla on fraseologisia julistuksia, tiedonantoja ja suosituksia, mitkä saattavat hämmäntää rahapeliin toimintakenttää ja johtaa soft-law sääntelyviidakosta johtuvaan tehottomuuteen.

Tämä tutkimus kuitenkin suosittelee, että komission Suositusta arvioitaisiin uudelleen ja ainakin päivitetäisiin vastaamaan nykypäivän olosuhteita. Samalla kannustinta olisi harmonisoidemmalle sääntelylle. Käytännössä tehokkain keino online-rahapelejä varten olisi tarkoin säännelty lisenssijärjestelmä. Toimivan lisenssijärjestelmän toimivuutta tukisi myös EU:n luomat, sitovuutta tuovat pelisäännöt direktiivin muodossa. Yhtenä ratkaisuna voisi olla yhteinen EU-tason lisenssijärjestelmään perustuva online-rahapelijärjestelmä, jossa ilman asianmukaista lupaa toimivan rahapelioperaattorin olisi käytännössä mahdotonta toimia. Lisenssit voisivat koskea myös EU:n sisämarkkina-alueen ulkopuolisia valtioita. Tällöin kuluttaja saataisiin aidosti kiinni vain laillisiin online-rahapeleihin, joihin myös viranomaisilla on toimivaltaa. Näin kuluttajan oikeudet toteutuisivat myös korostuneesti korkealla tasolla. Tulevaisuudessa näemme, mihin suuntaan online-rahapelisääntely kulkee.

³²¹ 2005/29/EY, kohdat 3, 4 ja 23.