

Mikko Alkio

RAHAPELILAINSÄÄDÄNTÖ JA MARKKINAT

Alma Talent
Helsinki 2020

**Tilaa Rahapelilainsäädäntö ja markkinat -kirja
Alma Talent Shopista: shop.almatalent.fi**

3., uudistettu painos

Copyright © 2020 Alma Talent Oy ja Mikko Alkio
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-3928-5

ISBN 978-952-14-3929-2 (verkkokirja)

Kannen sarja-asu: Heikki Sallinen

Taitto: NotePad

Paino: BALTO print, Liettua 2020

Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almatalent.fi

ESIPUHE

Toimin EU-komissaari Olli Rehnin kabinetin jäsenenä vuonna 2005, kun Euroopan komissio aloitti urheiluvendonlyöntiä koskevan rikkomuskannemenettelyn. Komission kollegion päätettäväksi tulevat asiat käsitellään aina ennen komission kokousta kabinettipäälliköiden ja sitä ennen kabinetin jäsenten kokouksessa. Olin mukana kokouksessa, jossa käytännössä hyväksyttiin Suomea koskevan rikkomuskannemenettelyn käynnistäminen. Keskustelu oli komission kokoukseksi poikkeuksellisen intensiivinen.

Kokouksen puheenjohtaja viittasi esittelyssään jo Euroopan yhteisön perustajien halunneen luoda yhtenäiset rahapelien sisämarkkinat. Rohkenin olla eri mieltä. Muistan, kuinka viittasin puheenvuorossani Jeremy Rifkinin *European Dream* -kirjaan, jonka alkuosassa vertailaan Euroopan ja Yhdysvaltojen rahapelimarkkinoita. Yhdysvalloissa toimivalta rahapelilainsäädäntöön on edelleen osavaltioilla. Rahapelit poikkeavat luonteensa takia muista palveluista merkittävästi: osavaltiot Yhdysvalloissa ja jäsenvaltiot Euroopassa ovat halunneet säädellä tiukasti rahapelimarkkinoita ja toisaalta päättää siitä, mihin niiden järjestämisestä saadut voitot käytetään.

Epäilen edelleen, että Joseph Bechillä, Jean Monnetilla, Robert Schumannilla, Paul-Henri Spaakilla – tai edes federalisti Altiero Spinellillä – olisi käynyt hetkeäkään mielessä yhtenäisten rahapelimarkkinoiden luominen Eurooppaan. Syyt olivat varmasti hyvin arkiset. Herroilla riitti toisen maailmansodan runtelemassa Euroopassa muutakin ajateltavaa, kuin ryhtyä harmonisoimaan joidenkin maiden hiljan käynnistämää paikallista tai kansallista arpajais- ja lottotoimintaa, jolla kerättiin

varoja sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi Suomessa Veikkaus – Oy Suomen Tippaustomisto Ab – perustettiin 1940-luvulla.

Politiikanäkökulmasta (*politics*) rahapeleihin on suhtauduttu läpi historian hyvin eri tavoin. Liberaalista näkökulmasta rahapelaaminen on laillinen vapaa-ajan harrastus, johon ihmisillä on vapaat oikeudet. Tämän näkökulman mukaan pelaamiseen liittyvät ongelmat eivät ole erilaisia kuin monien vaarallisten ja loukkaantumisherkkien urheilulajien, jotka aiheuttavat yhteiskunnille merkittävästi lisämenoja muun muassa terveydenhuollon näkökulmasta.

Konservatiivisesta – tai moraalisesta ja uskonnollisesta – näkökulmasta rahapelaamista on pidetty perinteisesti paheena, josta on hyvin vähän yhteiskunnallista hyötyä ja joka päinvastoin aiheuttaa merkittäviä yhteiskunnallisia ongelmia (ongelmapelaaminen, yli varojen pelaaminen). Esimerkiksi Yhdysvalloissa kielteistä suhtautumista ammattimaiseen uhkapelitoimintaan selitetään myös suhteella työntekoon: onneen perustuvaa äkillistä rikastumista ei ole katsottu hyvällä – menestys pitää ansaita työnteolla.

Tämän kirjan tavoitteena ei ole ottaa kantaa kummankaan edellä mainitun näkökulman puolesta tai vastaan. Kirja ei myöskään kiellä sitä tosiasiaa, että pelkästään sadattuhannet suomalaiset pelaavat kuukausittain rahapelejä, ja monelle pelit ovat oleellinen osa arkipäivästä elämää. En myöskään sulje silmiä siltä, että rahapelaaminen aiheuttaa vakavia niin yhtiötason kuin yhteiskunnallisia ongelmia. Tämä keskustelu on kiihtynyt, välillä jopa laukalle, kesän ja syksyn 2019 aikana.

Tavoitteena on käsitellä rahapelaamista ja siihen liittyviä oikeudellisia sekä politiikkakysymyksiä (*policy*) mahdollisimman objektiivisesti selittäen rahapelaamiseen liittyvät tämän päivän kansalliset ja kansainväliset ilmiöt mahdollisimman todenmukaisesti. Kirja nojaa vahvasti aihepiiriin liittyvään ajankohtaiseen kansalliseen ja kansainväliseen tutkimukseen.

Toivon, että tämä kirja auttaa tekemään rahapelaamista koskevat päätökset Suomessa asiaperustein. Veikkauksella on merkittävä rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. On selvää, että uudistuksia tarvitaan. Ei niinkään EU:n vaatimuksesta, vaan ennemminkin niin kansainvälisen kehityksen kuin toisaalta peliongelmiin entistä paremman huomioonottamisen näkökulmasta. Nämä uudistukset on tehtävä huolellisesti.

Kirjan ensimmäisessä luvussa pohditaan rahapelien kehitystä ja roolia palveluna. Toinen luku esittelee kansallisen rahapelilainsäädännön sekä sen uudistamiseen liittyviä kysymyksiä. Kirjan kolmas luku keskittyy EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön kehitykseen sekä EU-instituutioiden kuten Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission rahapelimarkkinoita koskevaan työhön. Kirjan neljännessä luvussa pyritään antamaan yleiskuva rahapelilainsäädännön kehityksestä erityisesti Suomen kannalta kiinnostavissa maissa. Pohjoismaiden, Viron ja Itävallan lisäksi kirjassa esitellään EU:n suurten maiden Italian, Ison-Britannian, Ranskan, Espanjan ja Saksan sekä Yhdysvaltojen rahapelejä koskevan lainsäädännön kehitystä. Mukana ovat myös ominaispiirteidensä takia Malta sekä naapurimme Venäjä. Kirjan viidennessä luvussa käydään puolestaan läpi rahapelien taloudelliseen merkitykseen sekä rahapeliongelmiin torjuntaan liittyviä kysymyksiä.

Kuten aikaisempia painoksia kirjoittaessani, nytkin vaikein luku on kirjan viimeinen, kuudes luku. Mitä johtopäätöksiä kehityksestä tulisi tehdä? Kirjoitusprosessin aikana hajanaiset ajatukset ovat ainakin omasta näkökulmastani muotoutuneet linjausvaihtoehdoiksi Suomen rahapelitoiminnan kehittämiseksi. Tärkeintä on kuitenkin, että keskustelu rahapelilainsäädännön kehityksestä Suomessa jatkuu. Rahapeleillä ja niiden tuotoilla on suuria sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Suomella ei ole varaa ajautua murroksen keskelle sammutuin lyhdyin.

Kirjan uudessa painoksessa sivutaan paikoin kesällä ja syksyllä 2019 Veikkauksen asemasta ja toiminnan vastuullisuudesta julkisuudessa käytyä vilkasta keskustelua. Asiasta virinnyttä keskustelua voidaan nähdäkseni, ajoittaisista ylilyönneistä huolimatta, pitää lähtökohtaisesti tervetulleena. Rahapelaamisen aiheuttamat sosiaaliset ongelmat ovat kiistattomia ja ne tulee huomioida pohdittaessa Suomessa tulevaisuudessa tehtäviä kansallisia ratkaisuita rahapelijärjestelmän kehittämiseksi. Pidänkin hyvin positiivisena, että Veikkaus on jo oma-aloitteisesti tehnyt useita päätöksiä, joiden voidaan olettaa vähentävän rahapelihaittoja merkittävästi. Yhtenä näistä ratkaisuista voidaan mainita fyysisten rahapeliautomaattien määrän merkittävä vähentäminen. Oman arvioni mukaan nyt tehdyt ratkaisut vahvistavat pitkällä tähtäimellä myös Suomen rahapelijärjestelmän EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä.

Julkisuudessa käydyssä keskustelussa on kuitenkin ajoittain unohtunut se tosiseikka, että rahapelimarkkinoiden laajamittainen vapauttaminen ei todennäköisesti johtaisi keskustelun sytykkeenä toimineiden rahapeliongelmiin vähenemiseen. Kansainvälisesti saadut kokemukset viittaavat pikemminkin päinvastaiseen suuntaan. Veikkaukseen keskittynyt arvostelu ei myöskään huomioi osaa toimijoista, joiden rooli Veikkauksen toiminnan määrittelyssä on keskeinen. Poliitikoilla on viimekätinen vastuu siitä, että Veikkauksen toimintaa ohjaavat yhteiskunnallisesti hyväksyttävät toimintaperiaatteet. Myös Veikkauksen edunsaajajärjestöillä on peiliin katsomisen paikka, kun rahapeleistä aiheutuvia sosiaalisia haittoja punnitaan edunsaajajärjestöjen rahapeleistä saamia tulovirtoja vasten. Tätä ei muuta edes talvella 2020 alkanut koronakriisi.

Kirjan kolmannen painoksen päivittämisessä minua on avustaneet *Lasse Nordström* sekä *Joosua Virtanen*. Joosua on vastannut erityisesti luvun 5 uudistamisesta. Olen lisäksi käynyt taustakeskustelut keskeisten viranomaisten kanssa. Heille kaikille lämpimät kiitokset. Kirjan kolmannen painoksen toteutuksessa olen saanut apua Veikkaukselta. Haluan kiittää erityisesti *Pekka Ilmivaltaa*, ja *Tuula Sundströmiä* rahapelilainsäädännön kehitystä koskevista keskusteluista. Niin ikään suuri kiitos hyvästä yhteistyöstä kirjan kustannustoimittajana toimineelle *Aino Rauniolle* sekä *Arja Lappeteläiselle* Alma Talentilta.

Korostan, että kirjoittajana suhtautumiseni rahapelitoimialaan on ennen kaikkea akateeminen. Rahapelilainsäädännön kehitys on erityisen mielenkiintoinen niin siihen liittyvien taloudellisten, sosiaalisten kuin muiden yhteiskunnallisten kysymysten näkökulmasta. Kirjassa esitetyistä näkemyksistä vastaa yksinomaan allekirjoittanut.

Helsingissä 15.4.2020

Mikko Alkio

SISÄLLYS

Esipuhe	5
1 Johdanto rahapelimarkkinoiden kysymyksiin	13
2 Rahapelilainsäädäntö Suomessa	25
2.1 Tausta	25
2.2 Veikkaus ja Paf	27
2.2.1 Veikkaus Oy	27
2.2.2 Ålands Penningautomatförening	28
2.3 Erilaiset rahapeli muodot	30
2.4 Rahapeleihin liittyvästä taloudellisesta arvosta Suomessa	34
2.4.1 Yleistä markkinan kehityksestä	34
2.4.2 Veikkaus vuonna 2019	34
2.4.3 Paf vuonna 2018	35
2.5 Arpajaislakiin hiljattain tehdyt muutokset ja Rinteen hallituksen hallitusohjelma	36
2.6 Veikkaus-kohu ja sen vaikutukset Veikkauksen toimintaan	42
2.6.1 Tausta	42
2.6.2 Kilpailu- ja kuluttajaviraston Veikkausta koskeva selvitys	44
2.6.3 Havaintoja viimeaikaisesta keskustelusta	45

3 Rahapelioikeuskäytännön kehitys EU:ssa ja kansainvälisesti	49
3.1 Johdanto	49
3.2 Palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus Euroopan unionissa	52
3.2.1 Perussopimuksen määräyksistä	52
3.2.2 Suhteellisuusperiaatteesta	54
3.3 Rahapelien EU-oikeudellinen asema oikeuskäytännön valossa	60
3.3.1 Aikaisemmasta oikeuskäytännöstä	60
3.3.2 EFTA-tuomioistuimen Norja-ratkaisut	65
3.3.3 Viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä	69
3.4 Kilpailu- ja valtiontukilainsäädännön merkityksestä	118
3.4.1 Komission päätös Tanskan online-rahapeliverosta	118
3.4.2 Dansk Automat Branche forening v. Euroopan komissio	121
3.5 Rahapelien sääntelystä Euroopan unionissa	123
3.5.1 Komission harmonisointipyrkimyksistä	123
3.5.2 Toisen asteen lainsäädäntö	132
3.6 Kansallinen lainsäädäntö EU-kehityksen näkökulmasta	136
3.6.1 Taustaksi	136
3.6.2 Komission virallinen huomautus	138
3.6.3 Suomen vastaus komission viralliseen huomautukseen ja komission perusteltu lausunto	138
3.6.4 Suomen vastaus komission perusteltuun lausuntoon	143
3.6.5 Komission päätös rikkomuskanneprosessin päättämisestä	146
4 Rahapelilainsäädäntö eräissä maissa	149
4.1 Ruotsi	150
4.2 Tanska	156
4.3 Norja	161
4.4 Viro	167

4.5	Alankomaat	172
4.6	Saksa	176
4.7	Itävalta	181
4.8	Ranska	185
4.9	Italia	192
4.10	Iso-Britannia	195
4.11	Espanja	200
4.12	Malta	202
4.13	Yhdysvallat	204
4.14	Venäjä	211
5 	Rahapelihaittojen ehkäiseminen ja muita sosiaalisia näkökohtia	213
5.1	Pelihaitoista yleisesti	213
5.2	Taloustieteellisiä lähtökohtia rahapelaamisen sosioekonomisiin vaikutuksiin	214
5.3	Rahapeliongelmista Suomessa	225
5.4	Arpajaislain säännökset pelihaittojen sääntelystä	231
5.5	Rahapelihaittojen mahdollisimman tehokas ehkäisy ja vähentäminen	235
6 	Euroopan muuttuva liiketoimintaympäristö ja Suomen valinta	239
6.1	Rahapelimarkkinoiden kehitys Suomessa ja Euroopassa ..	239
6.2	Suomen valinta	243
	Lähdeluettelo	249