



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan sisämarkkinaoikeudellinen arviointi

Re-Examining the Foundations of EU Law

Tutkielma

Laatija:

Jani Ryhänen

14.5.2023

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

OTM-tutkielma

Oppiaine: Re-Examining the Foundations of EU Law

Tekijä: Jani Ryhänen

Otsikko: Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan sisämarkkinaoikeudellinen arviointi

Ohjaaja: Jukka Snell

Sivumäärä: XIII + 70 sivua

Päivämäärä: 14.5.2023

Arpajaislakia uudistettiin vuoden 2022 tammikuussa voimaantulleella lakimuutoksella siten, että Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä tehostettiin muun muassa markkinointikieltoihin ja maksuliikenne-estoiin. Samalla arpajaislaissa Veikkaus Oy:lle annettiin oikeus perustaa tytäryhtiö, joka voi harjoittaa ”muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa”.

Tutkielman aiheena on perustetun tytäryhtiön Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan arviointi EU-oikeuden sisämarkkinaoikeudellisesta näkökulmasta. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, onko tytäryhtiön harjoittama jäsenvaltioiden rajat ylittävä liiketoiminta sisämarkkinaoikeudellisesti arvioiden hyväksyttävää ja mitä reunaehtoja liiketoiminnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon. Tutkielman tarkoituksena on lisäksi selvittää edistääkö tytäryhtiö sille lainsäädännössä asetettuja arpajaislain tavoitteita ja tekeekö liiketoiminta Veikkaus Oy:n yksinoikeusaseman sisämarkkinaoikeudellisesti kyseenalaiseksi.

Tutkielman päämetodi on lainoppi. Tutkielma tarkastelee Euroopan unionin tuomioistuimen rahapelimonopoliyhtiöitä koskevaa oikeuskäytäntöä ja pyrkii arvioimaan ratkaisukäytännöstä oikeusperiaatteet, jotka ovat suoraan sovellettavissa Fennica Gaming Oy:n liiketoimintaa arvioitaessa. Kirjallisina materiaaleina on enimmäkseen käytetty arpajaislain vuoden 2022 uudistuksen myötä syntyneitä lainsäädännön esitöitä ja oikeudellisia arvioita sekä kattavasti aihepiirin käsittelyä tukevaa oikeuskirjallisuutta ja -käytäntöä. Erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on tutkielman lähteistönä keskeinen rooli.

Tutkielman keskeisimpänä tuloksena ovat päätelmät siitä, että väärin järjesteltynä tytäryhtiön liiketoiminta voi asettaa koko kansallisen yksinoikeusjärjestelmän perusteltavuuden sisämarkkinaoikeudellisesta näkökulmasta kyseenalaiseksi. Tutkielmassa havaitaan myös, että lainsäätäjän ja Veikkaus Oy:n ilmoittamat tarkoitukset tytäryhtiön liiketoiminnalle ovat ristiriitaiset. Tutkielmassa tuodaan oikeuskäytäntöä ja -kirjallisuutta arvioiden esille ne reunaehdot, joiden puitteissa liiketoiminta on järjestettävä ja sitä on tiukasti valvottuna ohjattava, jotta tytäryhtiön liiketoiminta täyttää EU:n sisämarkkinaoikeudelliset edellytykset.

Avainsanat: Rahapelit, EU-oikeus, sisämarkkinat, b2b-myynti, veikkaus, uhkapelit, sijoittautumisoikeus, vapaa liikkuvuus, jäsenvaltiot

Sisällys

Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan sisämarkkinaoikeudellinen arviointi	I
Lähteet.....	V
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen aihe ja tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	5
1.3 Lähteet ja aiemmat tutkimukset aiheesta	6
1.4 Tutkimusmenetelmät	7
1.5 Tutkimuksen rakenne	10
2 Yksinoikeusjärjestelmien oikeudellinen perusta EU-oikeudessa.....	12
2.1 Liiketoiminnalle lainsäädännössä asetetut reunaehdot	12
2.2 Rahapelioikeutta ohjaavat keskeiset periaatteet	14
2.2.1 Rahapeli-toiminnan säätelystä yleensä Euroopan unionissa	14
2.3 Perusvapauksista.....	18
2.4 Arviointia rahapelien erityisasemasta	24
2.5 Perusvapauksien rajoittamisesta.....	27
2.5.1 Gebhard-testi	32
2.5.2 Suhteellisuusperiaate <i>Zenatti</i> -tapauksen valossa	34
3 Liiketoiminnassa huomioitavat yksinoikeusjärjestelmien erityisedellytykset ja OPAP-tapaus	37
3.1 Johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytykset.....	37
3.2 Valvotun kasvun politiikka	40
3.3 <i>OPAP</i> -tapaus, yksinoikeudenhaltijan liiketoiminnan harjoittaminen toisen jäsenvaltion alueella	47
3.3.1 Tapauksen taustaa	47
3.3.2 Tuomioistuimen arviointia	48
3.3.3 Fennica Gaming Oy:n vertailukelpoisuus <i>OPAP</i> :iin	52
4 Arpajaislain tavoitteet ja seuraukset sisämarkkinaoikeuden rikkomisesta 55	
4.1 Arpajaislain uudistus ilmoitusmenettelyssä	55
4.2 Tytäryhtiö ja arpajaislain tavoitteiden edistäminen	58

4.2.1	Kanavointikyvyn edistäminen	58
4.2.2	Uhkapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy.....	61
4.3	Seuraukset yksinoikeusjärjestelmän yhteensovittamattomuudesta EU- oikeudellisten edellytysten kanssa	65
5	LOPPUPÄÄTELMÄT.....	68

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Mitä lainoppi on? Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 1978.

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

Barnard, Catherine, The Outer Limits of European Union Law. Bloomsbury 2009.

Craig, Paul – de Búrca, Grainne, EU Law: Text, Cases, and Materials. New York 2020.

Dammert, Joonas, Rahapelien EU-oikeudellinen asema universaliteetti-diversiteetti dikotomiassa. Pro gradu -tutkielma 2017.

Enchelmaier, Stefan, Four Freedoms, How Many Principles? Oxford Journal of Legal Studies 2004, Vol. 24, No. 1, s. 155–172.

Heikkilä, Jukka – Laine, Juha – Salo, Jukka, Rajat ylittävien etärahopelien sääntely. Defensor Legis 6/2022, s. 1018–1043.

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

Honor, Humphrey, Harmonization of EU Gaming Laws: Why Gaming Laws Should Be an Exclusive Competence of the EU. Gaming Law Review and Economics 2016 20:10, s. 832–837.

Häyhä, Juha (toim.), Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy 1997.

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti, Eurooppaoikeus. Jyväskylä 2000.

Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte. Edilex 2015.

Little, Alan, Member States versus the European Union: The Regulation of Gambling. Tilburg 2009.

Lovejoy, Katherine, A Busted Flush – Regulation of Online Gambling in the European Union. *Fordham International Law Journal*, Vol. 37, s. 1525–1573.

Marjosola, Heikki, Osakeomistuksen julkisuus ja EU-oikeus: suomalainen hallintarekisteröintikielto Euroopan yhdentyvillä pääomamarkkinoilla. *Lakimies* 3–4/2020, s. 400–430.

Mathisen, Giermund, Consistency and Coherence as Conditions for Justification of Member State Measures restricting Free Movement. *Common Market Law Review*, Vol.47, s. 1021–1048.

Miettinen, Tarmo, Mikä tekee tutkimuksesta tieteellisen. Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.) *Oikeustieteellinen opinnäytetyö*. 2. painos. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja n:o 10. Joensuu 2004.

Mäki-Lohiluoma, Juho, Samat juuret, eri ratkaisut : Suomen ja Ruotsin rahapelimonopolit EU-oikeuden painekattilassa. Pro gradu -tutkielma 2019.

Mäki-Lohiluoma, Juho, Suomen rahapelimonopoli ja EU-tuomioistuimen tulkintakehikon muotoutuminen. *Oikeus* 2/2021, s. 228–239.

Niinikoski, Anni, Rahapelitoiminnan järjestämisen EU-oikeudelliset edellytykset. Pro gradu -tutkielma 2005.

Niiniluoto, Ilkka, Tieteen tunnuspiirteet. Teoksessa Karjalainen, Sakari – Launis, Veikko – Pelkonen, Risto – Pietarinen, Juhani (toim.) *Tutkijan eettiset valinnat*. Gaudeamus. Tampere 2002.

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

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus. Alma Talent 2020.

Raitio, Juha, Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum 2013. Saatavilla verkkokirjahyllyssä.

Raitio, Juha, Huomioita tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, yhdenmukaistamistoimenpiteistä ja tuotevastuusta EY:n sisämarkkinoilla. Defensor Legis 3/2007, s. 465–476.

Raitio, Juha, Palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteet ja yleiseen etuun liittyvä ”pakottava syy”. Defensor Legis N:o 1/2010, s. 91–97.

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

Salonen, Anne – Lind, Kalle – Hagfors, Heli – Castrén, Sari – Kontto, Jukka, Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2009. Helsinki, 2020.

Sasi, Antti, Online-rahapeliolosuhteet EU:ssa ja mahdollinen toissijaisuusperiaatteellinen harmonisointitarve kuluttajansuojan korkean tason saavuttamiseksi. Pro gradu -tutkielma 2021.

Selin, Jani, Suomen rahapelipolitiikan suhteesta EU-oikeuteen. Oikeus 1/2018, s. 96–103.

Siltala, Raimo, Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.

Snell, Jukka, The notion of market access: a concept or a slogan? Common Market Law Review 2010, s. 437–472.

Talus – Penttinen, Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoitettaessa. Edilex 2015. Saatavilla:

www.edilex.fi/artikkelit/14671

Van den Bogaert, Stefaan – Cyuvers, Armin, ”Money for Nothing” – The Case Law of the EU Court of Justice on the regulation of Gambling. Common Market Law Review 2011, s. 1175–1213.

Virallislähteet

Avance Asianajotoimisto Oy, oikeudellinen arvio Veikkauksen suunnittelema B2B-liiketoiminnasta. Muistio 19.10.2020.

Esiselvitys sisäministeriölle rahapelijärjestelmän vaihtoehdoista, VN/342/2023, 15.4.2023.

Euroopan komissio, komission huomautukset arpajaislain 2016 muutosten johdosta. Ilmoitus 2016/0247/FIN, 1.9.2016.

Euroopan parlamentin mietintö sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla 14.10.2011, 2011/2084.

Fennica Gaming Oy:n kaupparekisteriote (ote tulostettu 12.10.2022).

Fennica Gaming Oy:n yhtiöjärjestys (ote tulostettu 12.10.2022).

Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy, muiden palveluiden kuin rahapelien tarjoaminen veikkauksen toimesta. Muistio 27.10.2020

HE 135/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 255/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta.

Ilmoitus 2021/245/FIN.

Janne Nikkisen lausuma hallintovaliokunnalle 19.11.2021 hallituksen esityksestä HE 135/2021 vp.

Janne Salmisen lausuma perustuslakivaliokunnalle 10.11.2021 hallituksen esityksestä HE 135/2021 vp.

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

Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma hallintovaliokunnalle 15.11.2021 hallituksen esityksestä HE 135/2021 vp.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma sisäministeriölle 2.6.2021 hallituksen esityksen HE 135/2021 vp luonnoksesta.

Maltan yksilöity lausuma ilmoituksesta 2021/245/FIN.

Sisäministeriön esiselvityshanke SM001:00/2023, kanavointikykyinen rahapelijärjestelmä – vaihtoehtojen tarkastelu.

Sisäministeriön julkaisuja 2019:25, rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys.

Tuomio 23.11.2013, Stanleybet / OPAP, C-463/13. Julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus 20.9.2012. EU:C:2012:582.

Tuomio 8.9.2010, Stoss, C-316/07, EU:C:2010:504. Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus 3.3.2010. EU:C:2010:109.

Veikkaus Oy:n lausuma hallintovaliokunnalle 12.11.2021 hallituksen esityksestä HE 135/2021 vp.

Virallinen lehti 115, 9.5.2008. Pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

Internetlähteet

Edilex, EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu Kreikan rahapelien yksinoikeusjärjestelmästä.

<https://www.edilex.fi/uutiset/35080> (Vierailtu 10.4.2023).

Eduskunta, Arpajaislain uudistuksen tietopaketti.

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_okeus/LATI/Sivut/arpajaislain-uudistus.aspx (Vierailtu 10.4.2023).

EUR-Lex, Euroopan unionin toimivaltajako.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0020>
(Vierailtu 10.4.2023).

Euroopan komissio, Komissio lopettaa rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn rahapelien alalla. Tiedote 7.12.2017.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_17_5109 (Vierailtu 10.4.2023).

Euroopan komissio, Komissio kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan EU-oikeutta rahapelien sääntelyssä. Tiedote 20.11.2013.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_13_1101 (Vierailtu 10.4.2023).

Euroopan unionin tuomioistuin, Press release No 7/13: EU law precludes OPAP from having an exclusive right to organise and operate games of chance in Greece.

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-01/cp130007en.pdf> (Vierailtu 10.4.2023).

H2 Gambling Capital, An Overview of Finland's Gambling Market 9/2021.

<https://www.egba.eu/uploads/2021/09/H2-EGBA-Presentation-September-2021.pdf> (Vierailtu 10.4.2023).

Veikkaus Oy, Vuosi- ja vastuullisuusraportti 2022.

https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2022/veikkaus_vuosi_ja-vastuullisuusraportti_2022_lowres.pdf (Vierailtu 10.4.2023).

Veikkaus Oy, Osavuosikatsaus tammi-kesäkuu 2022.

https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2022/veikkaus_osavuosikatsaus_tammi_kesakuu_2022.pdf (Vierailtu 10.4.2023).

Veikkaus Oy, Veikkauksen tytäryhtiön kansainvälinen B2B-liiketoiminta käynnistyi. Tiedote 10.5.2022.

https://www.veikkaus.fi/fi/yritys?articleType=bulletin#!/article/tiedotteet/yritys/2022/05_toukokuu/10_fennica-gaming_aloitti (Vierailtu 10.4.2023).

Veikkaus Oy, Vuosi- ja vastuullisuusraportti 2019.

https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2019/veikkaus_vuosi--ja-vastuullisuusraportti_2019.pdf (Vierailtu 10.4.2023).

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuin

- Tuomio 29.11.1956, Fédéchar, C-8/55, EU:C:2008:85
- Tuomio 5.2.1963, Van Gend en Loos, C-26/62, EU:C:1963:1
- Tuomio 15.7.1964, Costa v. Enel, C-6/64, EU:C:1964:66
- Tuomio 20.2.1979, Cassis de Dijon, C-120/78, EU:C:1979:42
- Tuomio 25.7.1991, Gouda, C-288/89, EU:C:1991:323
- Tuomio 25.7.1991, Komissio v. Alankomaat, C-353/89, EU:C:1991:325
- Tuomio 28.1.1992, Bachmann, C-204/90, EU:C:1992:35
- Tuomio 24.3.1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119
- Tuomio 10.5.1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126
- Tuomio 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411
- Tuomio 15.5.1997, Futura Participations, C-250/95, EU:C:1997:239
- Tuomio 21.9.1999, Läärä, C-124/97, EU:C:1999:435
- Tuomio 21.10.1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514
- Tuomio 6.11.2003, Gambelli, C-243/01, EU:C:2003:597
- Tuomio 13.11.2003, Lindman, C-42/02, EU:C:2003:613
- Tuomio 14.10.2004, Omega Spielhallen, C-36/02, EU:C:2004:614
- Tuomio 6.3.2007, Placanica, yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133
- Tuomio 11.12.2007, Viking, C-438/05, EU:C:2007:772
- Tuomio 18.12.2007, Laval, C-341/05, EU:C:2007:809

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

Tuomio 3.6.2010, Ladbrokes, C-258/08, EU:C:2010:308

Tuomio 8.9.2010, Stoss, C-316/07, EU:C:2010:504

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

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

Tuomio 12.7.2012, HIT & HIT Larix, C-176/11, EU:C:2012:454

Tuomio 23.11.2013, Stanleybet / OPAP, C-463/13, EU:C:2015:25

Tuomio 12.6.2014, Digibet, C-156/13, EU:C:2014:1756

Tuomio 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72

Tuomio 22.6.2017, Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491

Tuomio 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:1994:119

Korkein oikeus

KKO 2005:27

Lyhenteet

B2B	Business-to-business
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin tai Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
KKO	Korkein oikeus
SEU	Sopimus Euroopan unionista

SEUT

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
konsolidoitu toisinto

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen aihe ja tausta

Suomalainen voittaa aina. Kyseinen Veikkaus Oy:n mainoslause lienee tuttu monelle suomalaiselle. Vaikka Veikkaus Oy:n lakisääteinen tehtävä on estää, ehkäistä ja vähentää uhkapelaamisesta johtuvia haitallisia ilmiöitä, on suomalaisella rahapelikulttuurilla tilastojen valossa ilmeisen synkät puolet: noin 78 prosenttia 15–74-vuotiaasta Manner-Suomen väestöstä oli vuonna 2019 pelannut jotain rahapeliä viimeksi kuluneen vuoden aikana; rahapeliin riippuvaiset ovat talous- ja velkaneuvontapalveluiden selvästi suurin asiakasryhmä; käsitteellisesti rahapeliongelmaisia Suomessa on 112 000, joiden perusteella rahapelaaminen koskettaa kansallisesti yhteensä 900 000 ongelmapelaajaa ja heidän läheistään.¹ Tilastojen valossa suomalainen ei myöskään voita aina, vaan täysi-ikäiset suomalaiset hävisivät vuonna 2019 keskimäärin 445 euroa Veikkaus Oy:n rahapeleihin.² Huolestuttavaa tilastoissa on myös se, että noin 2,5 prosenttia pelaajista tuottaa noin puolet mannersuomalaisten rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta.³ Vakavat uhkapeliongelmat koskettavat siten erityisen vakavasti varsin pientä joukkoa uhkapelaajista, jotka häviävät Veikkaus Oy:n uhkapeleihin keskimäärin 12 000 euroa vuodessa.⁴

Veikkaus Oy on valtion erityistehtäväyhtiö.⁵ Arpajaislain (1047/2001) 1 ja 12 §:ssä (1286/2916) määritellään arpajaislain ja Veikkaus Oy:n toiminnan tavoite: Veikkaus Oy:n tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Arpajaislain 3 luvun 11 §:n perusteella Veikkaus Oy:llä on Suomessa yksinoikeusjärjestelmä, jonka perusteella ainoastaan se saa toimeenpanna rahapelejä Manner-Suomessa. Veikkaus Oy:n tehtävä valtion erityistehtäväyhtiönä on siten toimeenpanna Manner-Suomen rahapelit

¹ Salonen ym. 2020. Tilasto on vuodelta 2019, sillä Suomessa toteutetaan laaja väestökysely suomalaisten rahapelaamisesta neljän vuoden välein, ja vuoden 2019 tilastot ovat tällä hetkellä ajan tasaisimmat. Velvollisuus laajan väestötutkimuksen tekemiseen perustuu arpajaislain (1044/2001) 52 §:ään (1284/2021).

² Veikkauksen vuosiraportti 2019.

³ HE 135/2021 vp, s. 12.

⁴ Salonen ym. 2020.

⁵ HE 135/2021 vp, s. 33.

vastuullisesti niin, että toiminnan keskittämällä yhdelle valtion yhtiölle pyritään estämään rahapelaamisesta aiheutuvia monimuotoisia haittoja. Veikkaus Oy:n lisäksi Suomessa Paf (*Ålands Penningautomatföreningen*) toteuttaa rahapelitoimintaa Ahvenanmaalla. Vaikka manner-suomalaisten rahapeliverkkopelaamisen määrä ja Manner-Suomen ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden tarjoamien rahapelien määrä on yleistynyt ja kasvanut selvästi edellisten vuosien aikana, on Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmällinen ja markkinoita hallitseva asema Manner-Suomessa edelleen selvä: pelkästään yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä pelaavien pelaajien osuus on noin 1,9 prosenttia kaikista pelaajista. Kuitenkin Veikkaus Oy:n ulkopuolella pelattavissa uhkapeleissä liikkuu yksinoikeusjärjestelmän uhkapelaamiseen verrattuna keskimääräisesti suurempia rahasummia, joiden vuoksi yhteensä pelaajien kulutuksesta 87,5 prosenttia tuli vuonna 2019 Veikkaus Oy:n peleistä ja 12,5 prosenttia yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisista rahapeleistä.⁶

Markkinoiden yleisenä trendinä voidaan kiistämättä pitää sitä, että uhkapelaaminen siirtyy alati enenevissä määrin erilaisille verkkoalustoille.⁷ Veikkaus Oy:n markkinaosuus Manner-Suomen uhkapelien tarjoajana on ollut usean vuoden ajan selvässä laskussa, vaikka lainsäädännöllisesti yksinoikeus uhkapelien toimeenpanemiseen on edelleen rajattu vain Veikkaukselle. Kehitystä kuvaa Manner-Suomen ulkopuolisille rahapeliyhtiöille pelattu rahasummien pelikate, joka kehittyi vuoden 2019 noin 293 miljoonasta eurosta 318 miljoonaan euroon vuonna 2020.⁸ Veikkaus Oy:n markkinaosuuden muutosta Manner-Suomen markkinoilla kuvaa lisäksi selvästi se, että vielä vuonna 2016 Veikkaus Oy:n markkinaosuus kaikesta Manner-Suomessa toimeenpannusta rahapelaamisesta oli 88 prosenttia, kun taas vuodelle 2022 Veikkaus Oy:n osuuden arvioidaan laskevan 80 prosenttiin. Verkossa toimeenpantavissa uhkapeleissä Veikkaus Oy:n osuus on laskenut vuoden 2016 70 prosentista vuoden 2021 65 prosenttiin.⁹

⁶ HE 135/2021 vp s. 14.

⁷ Vuonna 2020 verkkopelaamisen osuus kaikesta Manner-Suomalaisesta uhkapelaamisesta nousi ensimmäistä kertaa 75 prosenttiin. Muutosta on eittämättä edistänyt Covid 19 -pandemia ja sen aiheuttama rahapeliautomaattien käyttämisen romahdus. Huomattavaa kuitenkin on, että esimerkiksi hevosvedonlyönnin ei voida nähdä siirtyvän enenevissä määrin verkkoalustoille. Verkkopelaamisen murroksesta kansallisesti katso HE 135/2021 vp, s. 10–13.

⁸ HE 135/2021 vp, s. 14. Summista ja uhkapelaamisen markkinaosuuksien kehityksestä Manner-Suomessa katso H2GC-raportit 11/2020 ja 4/2021.

⁹ H2GC, An Overview of Finland's Gambling Market 9/2021, s. 4–7. Huomaa myös sivun 4 analyysi: "In contrast to Europe as a whole, in Finland the offshore online has seen the strongest growth".

Sähköisesti välitetyn uhkapelimarkkinan lipsuminen Veikkaus Oy:n käsistä ei ole jäänyt huomaamatta yhtiöltä itseltäänkään, ja yhtiön osavuosikatsauksessa tammi-kesäkuu 2022 ilmoitetaan jo, että Veikkauksen osuus digitaalisesti markkinasta on laskenut noin 51 prosenttiin ja alkaa lähestyä kriittisenä pidettyä 50 prosentin rajaa. Yhtiön toimitusjohtajan Olli Sarekosken mukaan mikäli voimakkaasti laskevaa trendiä ei saada pysäytettyä tai käännettyä, pitää Suomessa alkaa pohtia koko rahapelaamisen saattamista saman sääntelyn piiriin.¹⁰ Tämä tarkoittaisi siirtymistä Suomessa voimassaolevasta yksinoikeusjärjestelmästä niin sanottuun lisenssimalliin, jossa rahapelien yksinoikeusjärjestelmästä siirrytään kokonaisuudessaan tai osittain järjestelmään, jossa rahapelien toimeenpano edellyttää tarvittavan rahapeliluvan hankkimista viranomaisilta eikä alalla toimijoiden määrää ole lähtökohtaisesti rajoitettu.¹¹

Veikkauksen tuloksen ja verkkopelaamisen markkinaosuuden selvä laskeminen on huomattu myös lainsäätäjän taholta. Marinin hallitus toteutti arpajaislain uudistuksen hallituksen esityksellä HE 135/2021, jolla pyrittiin parantamaan Veikkauksen yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä vain sen toimeenpanemiin uhkapeleihin muun muassa maksuliikenne-estoin, markkinointikieltoihin ja lisäämällä Poliisihallituksen toimivaltaa valvoa ja sanktioida kiellettyä toimintaa. Samassa yhteydessä toteutettiin myös monia muita rahapelaamiseen vastuullisuutta lisääviä uudistuksia, kuten pelaamisen enimmäisrajoja ja laajempaa tunnistautumisvelvollisuutta.¹² Uudistusten tavoitteena oli osaltaan parantaa Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä muuttuneessa markkinatilanteessa. Samalla Veikkaus Oy:lle annettiin oikeus perustaa valtioneuvoston kanslian luvalla tytäryhtiö, joka voi arpajaislain 12 §:n 4 momentin mukaan harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapeli-toimintaa. Arpajaislain uudistukset

¹⁰ Veikkaus Oy:n osavuosikatsaus tammi-kesäkuu 2022, julkaistu 29.8.2022. Saatavilla verkossa osoitteessa https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2022/veikkaus_osavuosikatsaus_tammi_kesakuu_2022.pdf (käyty 12.1.2023).

¹¹ Kansallisen rahapelijärjestelmän kehittämisen vaihtoehtoista ja mahdollisesta lisenssijärjestelmään siirtymisestä on juuri laadittu sisäministeriön esiselvitys, hankenumero SM001:00/2023. Esiselvityksen ajankohta huomioon ottaen voi pitää perusteltuna johtopäätöksenä, että esiselvityksen tarkoituksena on selvittää lisenssijärjestelmään siirtymisen edellytyksiä ja liiketoiminnallista perusteltavuutta etukäteisesti, jotta tulevassa hallitusohjelmassa voidaan ottaa aiheeseen perustellummin kantaa. Tätä johtopäätöstä tukee muun muassa se, että hallituksen esityksessä 135/2021 selvitystä lisenssijärjestelmään liittyvistä seikoista ei laadittu ollenkaan, koska hallitusohjelmassa ei ollut kirjausta lisenssijärjestelmän arvioinnista tai siihen siirtymisestä. Katso tästä HE 135/2021 vp, s. 79.

¹² Arpajaislakiin 1.1.2022 voimaantulleista muutoksista lue lisää eduskunnan arpajaislain uudistusta koskevasta lakihankkeen tietopaketista: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/arpajaislain-uudistus.aspx (käyty 12.1.2023).

tulivat voimaan 1.1.2022 ja Veikkaus Oy:n valtioneuvon kanslian luvanvaraisesti perustettu tytäryhtiö Fennica Gaming Oy (jatkossa myös muodossa *tytäryhtiö*) rekisteröitiin kaupparekisteriin 26.1.2022. Perustetun yhtiön toimialana on ”kehittää, myydä ja vuokrata rahapeleihin, arpajaisiin sekä viihdepeleihin liittyviä pelejä, ohjelmistoja, laitteita, tarvikkeita, tietojärjestelmiä ja palveluita. Yhtiö voi myydä asiantuntija-, konsultointi- ja koulutuspalveluja rahapelaamiseen ja viihdepelaamiseen liittyen”.¹³

Veikkauksen kaltaisen rahapelialan yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyys EU-oikeuden näkökulmasta perustuu EUT:n (Euroopan unionin tuomioistuin) oikeuskäytännön perusteella keskeisesti siihen, että yksinoikeusjärjestelmä pyrkii hallitsemaan tai vähentämään pelaamisesta aiheutuvia pelihaittoja ja järjestelmän tulee myös tosiasiallisesti ehkäistä ja minimoida näiden haittojen syntyminen. Yksinoikeusjärjestelmä ei saa harjoittaa aggressiiviseen tai voimakkaaseen kasvuun perustuvaa politiikkaa, sillä se on selvässä ristiriidassa rahapelihaittojen ehkäisyn pääperiaatteen kanssa.¹⁴ Sama rahapelihaittojen ehkäisy on kirjattu myös arpajalaislain 1 §:ään lain tarkoituksiksi kuten myös aiemmin mainitun mukaisesti Veikkaus Oy:n tehtäväksi lain 12 §:ssä.

Näihin selviin pääperiaatteisiin verraten Fennica Gaming Oy:n toimiala ja tarkoitus myydä rahapelejä ja niihin liittyviä palveluita muiden EU:n sisämarkkina-alueen rahapeliyhtiöille vaikuttaa ensisilmäyksellä olevan ristiriitainen sekä kansallisen että unionitasoisen rahapelioikeuden kanssa; kuinka valtio-omisteinen yksinoikeudellinen rahapeliyhtiö voi tytäryhtiöllään puhtaasti voitontavoitteellisesti myydä rahapelejä ja niihin liittyviä palveluita muille sisämarkkina-alueen rahapeliyhtiöille, ilman että toiminta loukkaa EU:n sisämarkkinaoikeuden rahapelialaa koskevia pääperiaatteita.

Tutkimukseni tarkoituksena on seuraavassa kappaleessa esitetyin tutkimuskysymyksiin kriittisesti tutkia tytäryhtiön liiketoiminnan sallittavuutta huomioiden voimassa oleva EU-oikeuden rahapelioikeus ja määrittää, millä edellytyksin liiketoiminnan harjoittaminen ei vaaranna Veikkaus Oy:n kansallisen yksinoikeuden asemaa.

¹³ Kaupparekisteriote otettu 12.10.2022.

¹⁴ Ratkaisut *Gambelli*, C-243/01 ja *Zenatti*, C-67/98.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tutkimusongelman on hyvä olla yhteiskunnallisesti tärkeä ja tieteellisesti relevantti. Hyvillä tutkimuskysymyksillä on lisäksi oltava mielekäs liittyä toisiinsa.¹⁵ Ottaen huomioon Fennica Gaming Oy:n erityisen aseman monopoliyhtiö Veikkaus Oy:n tytäryhtiönä ja Suomen rahapelialan menneillään olevan murroksen, ovat tutkimuskysymykseni erittäin ajankohtaisia ja yhteiskunnallisesti merkittäviä, sillä tytäryhtiön liiketoiminnan eurooppaoikeudellinen hyväksymättömyys ja oikeusjärjestykseen sopimattomuus sisämarkkinaoikeuden kanssa voisi asettaa koko kansallisen yksinoikeusjärjestelmän perustan kyseenalaiseksi. Lisäksi sisäministeriön nyt kartoitettua esiselvityshankkeella tulevaisuuden vaihtoehtoja Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmälle on tytäryhtiön liiketoiminnan sisämarkkinaoikeudellinen hyväksyttävyyden kansallisessa kontekstissamme keskeistä selvittää.¹⁶

Edellä ja johdannossa laajemmin esitetyin perusteluin tutkimukseni tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä edellytyksiä Euroopan unionin sisämarkkinaoikeus asettaa rahapelialalla toimiville yksinoikeusyhtiöille?
2. Onko tytäryhtiön harjoittama liiketoiminta sisämarkkinaoikeudellisesti arvioiden hyväksyttävää?
3. Mitä seurauksia sisämarkkinaoikeuden asettamien reunaehtojen noudattamattomuudesta seuraa kansalliselle yksinoikeusjärjestelmälle?

Tutkimuskysymysten varsin laaja-alaisen kysymyksenasettelun vuoksi on keskeistä heti täsmentää kysymystenrajaukset. Arvioinnin ulkopuolelle jäävät Fennica Gaming Oy:n muu mahdollinen liiketoiminta lukuun ottamatta rahapelipalveluiden yritysten välistä myyntiä. Kaikkia tutkimuskysymyksiä arvioidaan siten vain tämän liiketoiminnan harjoittamisen osalta ja selvitetään nimenomaisesti Fennica Gaming Oy:n edellytyksiä myydä rahapelejä ja rahapelipalveluita muille yrityksille. Tytäryhtiö voisi esimerkiksi perustaa luvanvaraisesti arpajaislain 13 b §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan rahaston, joka voitaisiin mieltää osaltaan liiketoiminnan harjoittamiseksi. Rahaston perustaminen edellyttää lupaa valtioneuvoston

¹⁵ Kolehmainen 2015, s. 3–5.

¹⁶ Sisäministeriön esiselvityshanke SM001:00/2023.

kanslialta, kuten muutkin kyseisessä pykälässä esitetyt rajoitukset Veikkaus Oy:n ja Fennica Gaming Oy:n toiminnalle. Myöhemmin esitetyn mukaisesti Fennica Gaming Oy:n yhtiöjärjestys ja kaupparekisteriote sinänsä jättävät yhtiöoikeudellisesti avoimeksi muunkin kuin rahapelipalveluihin liittyvän liiketoiminnan harjoittamisen. Koska viitteitä muun liiketoiminnan harjoittamisesta ei tällä hetkellä ole, rajataan ne tutkimuksen aiheen ulkopuolelle.

Tutkimukseni tarkastelu kohdistuu lisäksi ainoastaan Euroopan unionin sisämarkkina-alueella tapahtuvaan liiketoimintaan, koska tutkimuksen painopiste on keskeisesti rahapelien ja niihin liittyvien palveluiden myynnin EU-oikeudellinen asema. Tutkimuskysymysten ulkopuolelle jää oikeusvertailu muihin EU:n jäsenvaltioihin. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan myös julkisiin hankintoihin, kilpailuoikeuteen ja valtiontukijärjestelmään liittyvät oikeudelliset arvioinnit tutkimuksen rajallisen tilan vuoksi. Erityisesti kilpailuoikeudelliset kysymykset on todettu tutkielman laatimisen aikana varsin keskeisiksi ja lisätutkimuksia vaativiksi tytäryhtiön liiketoiminnan reunaehtoja määrittäessä. Aihepiiriä voi kuitenkin selvitysteni perusteella pitää laajuudeltaan vähintäänkin verrattavana sisämarkkinaoikeudelliseen arviointiin nähden, joten tutkielman fokuksen ja syvällisemmän arvioinnin vuoksi aihealue on rajattu tutkimuskysymysten ulkopuolelle. Vain aihepiirin tarkalla rajauksella tytäryhtiön liiketoiminnan syvällisempi sisämarkkinaoikeudellinen arviointi on mahdollista.

Edellä esitettyjä rajoituksia on kuitenkin jossain määrin käsitelty hallituksen esitykseen HE 135/2021 vp pyydetyissä asiantuntijalausunnoissa sekä valtioneuvoston kanslian hankkimissa sisäisissä arvioinneissa, jonka vuoksi loppupäätelmäluvussa mainitun mukaisesti tutkielmani ulkopuolelle rajattujen aihepiirien laajempi käsittely muissa tutkimuksissa voi olla perusteltua. Tutkimuskysymysten piiriin ei kuulu myöskään nimenomaisesti yhtiö- tai vero-oikeudelliset kysymykset tai laajemmin valtion yhteisomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettu lainsäädäntö. Tutkimuksen ehdoton painotus on esitettyjen tutkimuskysymysten tarkastelu kappaleessa 1.5 esitetyn metodein.

1.3 Lähteet ja aiemmat tutkimukset aiheesta

Lähteeni muodostuvat pääosin Euroopan unionin sisämarkkinaoikeutta käsittelevästä oikeuskirjallisuudesta ja -käytännöstä, mutta myös kansallisella lainsäädännöllä, eritoten arpajaislailla ja sen esitöillä on keskeinen rooli haettaessa vastauksia tutkimuskysymyksiin. Arpajaislain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä HE 135/2021 vp tytäryhtiön

yri­tysten välisen liiketoiminnan sallittavuutta ja eurooppaoikeudellisia reunaeh­toja on arvioitu keskeisin osin,¹⁷ jos­kin valiokuntien vastaanottamien asiantuntijalausuntojen ja valtioneuvoston kanslian teettämien ulkopuolisten oikeudellisten arvioiden perusteella reunaeh­tojen käsittely ja selvä rajaaminen lainsäädännössä ovat tutkimukseni perusteella jääneet osittain vajavaisiksi.

Selvitykseni perusteella tutkimuskysymyksiäni ei ole käsitelty nimenomaisesti vielä missään tehdyssä tai yleisesti saataville julkaistussa tutkimuksessa, oikeustapauksessa tai oikeuskirjallisuudessa, joten tutkimuskysymyksiin vastaaminen vaatii korostuneesti kansallisen ja Euroopan unionin vallassa olevan oikeustilan ja -periaatteiden soveltamisesta esitettyihin kysymyksiin vastaamiseksi. Jäljempänä esitetyn mukaisesti rahapeli­alaa ei ole unionitasolla harmonisoitu, jonka seurauksena lähteeni muodostuvat nimenomaisen unionitasoisen sääntelyn puuttuessa korostuneesti EUT:n rahapeli­alaa koskevasta sisämarkkinaoikeudellisesta ratkaisukäytännöstä.

Rahapeli­alaa EU-oikeudellisesta näkökulmasta käsitteleviä oikeustieteellisiä opinnäytetöitä on tehty lukuisia jo ennen omaa tutkielmaani, mutta tytäryhtiön varsin lyhyen olemassaolon vuoksi aihealuetta ei ole selvitykseni mukaan käsitelty myöskään opinnäytetöissä. EU-oikeudellisesti rahapeli­alaa on kattavasti ja kiitettävästi käsitelty muun muassa universaliteetti-diversiteetti dikotomian,¹⁸ toissijaisuusperiaatteellisen harmonisointitarpeen,¹⁹ Suomen ja Ruotsin rahapeli­järjestelmien eriävien kehittymisten²⁰ ja rahapeli­toiminnan järjestämisen edellytysten näkökulmista.²¹

1.4 Tutkimus­metodit

Tieteen keskeisenä tunnus­merkkinä voidaan pitää *metodia*, ja tieteen metodeja koskevassa kirjallisuudessa onkin usein esitetty näkemys siitä, että tiede on tiedon tavoittelemista järjestelmällisesti jotain metodia käyttäen.²² Oikeustieteessä ei ole yhtä ainoaa ja oikeaa

¹⁷ HE 135/2021 vp, s. 53.

¹⁸ Dammert 2017.

¹⁹ Sasi 2021.

²⁰ Mäki-Lohiluoma 2019.

²¹ Niinikoski 2005.

²² Ks. esim. Miettinen 2004, s. 8 ja Niiniluoto 2002, s. 34.

metodia uuden tiedon luomiseksi tai hyvin perusteltujen näkökantojen rakentamiseksi, vaan tutkimuksessa tulee ottaa huomioon ja tarvittaessa käyttää useitakin erilaisia metodeja.²³

Tutkimukseni keskeisimpänä ja päämetodinani on oikeustieteelle tyypillinen lainoppi. Metodi on tutkimuskysymyksiini vastatakseni ehdoton valinta, sillä tutkimukseni tarkoituksena on systematisoida ja tulkita voimassa olevaa lainsäädäntöä, lain esitöitä, oikeuskäytäntöä, virallisaineistoa ja oikeuskirjallisuutta. Metodia käyttäen voin tulkita ja systematisoida sekä kansallista että unionin tasoista oikeutta ja oikeuslähteitä. Pyrin siten lainopin metodia ja aineistoani hyödyntäen selvittämään, mikä voimassa olevan oikeuden sisältö on ja missä Veikkaus Oy:n tytäryhtiön liiketoiminnan sallittavuuden EU-oikeudelliset rajat ovat.²⁴ Lainopin metodia voidaan sen luonteen ja käyttötavan vuoksi kuvailla myös tekstianalyysina lähteiden kirjallisen muodon vuoksi.²⁵ Aarnion mukaan lainoppi on erityisesti hyvän argumentaation tiedettä: lainopillinen kannanotto ei lähtökohtaisesti ole tosi tai epätosi, vaan ennemminkin joko paremmin tai huonommin perusteltu.²⁶ Lainopin metodi soveltuu siten tutkimuksen taustalla olevana päämetodinani erinomaisesti tutkimuskysymysteni ratkaisemiseen ja syntyvien argumenttien ja tulkintojen perusteluiden muodostamiseen.

EU-oikeus on luonteeltaan varsin erilaista kuin Suomen kansallinen oikeus. Euroopan unionin oikeusjärjestelmää usein luonnehditaan termillä *sui generis*, jolla viitataan oikeusjärjestelmän uniikkiuteen: järjestelmä sisältää vaikutteita niin EU:n jäsenvaltioiden kuin kansallisten organisaatioidenkin oikeusjärjestelmistä.²⁷ Järjestelmän erityispiirre on muun muassa sen dynaamisuus: EU-oikeus kehittyy taukomatta, ja sen soveltamisala on enenevässä määrin laajentunut ja syventynyt. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on korostunut rooli perussopimusten ja EU-oikeuden tulkinnassa, jonka vuoksi unionin

²³ Oikeustieteessä käytettävistä erilaisista metodeista ja niiden yleisistä käyttötarkoituksista ks. esim. ”Minun metodini” (*Häyhä (toim.)* 1997)

²⁴ *Siltala* 2001, s. 122–123. Lainopin metodista laajemmin ja useita näkökantoja metodista koostaen ks. *Kolehmainen* 2015, s. 5–20.

²⁵ *Siltala* 2003, s. 137–138.

²⁶ *Aarnio* 1978, s. 163–169.

²⁷ *Sui generis* -luonne tuli korostuneesti esille ja vahvistettiin lähtemättömäksi osaksi EU-oikeutta tapauksissa *Costa v. ENEL* (1964) ja *van Gend en Loos* (1963). Jälkimmäisessä tapauksessa tuomioistuin perusteli unionin oikeuden erityislaatuisen luonteen siten, että unioni muodostaa ”kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereneja oikeuksiaan, vaikkakin rajatuilla aloilla”.

oikeudentila on alati kehittyvä ja dynaaminen. Lisäksi oikeusperiaatteilla on EU-oikeudessa kansalliseen oikeusjärjestelmäämme verrattuna korostuneempi merkitys.

Näin ollen tutkimuksen korostuneen EU-oikeudellisuuden ja sen vaikutusten vuoksi lainopin metodin lisäksi tutkimuksessa käytetään EU-oikeudelle tyypillistä teleologista eli tavoitteellista tulkintamallia.²⁸ Teleologisella tulkinnalla selvitetään ensimmäiseksi tavoitteet, joita sääntelyllä on ollut tarkoitus edistää, toiseksi arvioidaan tulkintavaihtoehtojen tosiasiallisia seuraamuksia ja lopulta valitaan tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää sääntelyn havainnoituja tavoitteita.²⁹ Pyrkimyksenä on selvittää toiminnan järjestämisen EU-oikeudelliset reunaehdot teleologisella tulkinnalla selvittäen, millä edellytyksin EU-oikeudellisen ratkaisukäytännön ja sääntelyn perusteella tytäryhtiön toiminta sisämarkkina-alueella voi olla sallittavissa. Teleologisella tulkinnalla tutkimuksessa voidaan selvittää, onko Euroopan unionin oikeusjärjestelmällä ollut tarkoituksena ja tavoitteena sallia Veikkaus Oy:n tytäryhtiön aloittama liiketoiminta, ja mikäli näin, millä reunaehdoilla, ja ovatko kansallisessa lainsäädännössä huomioitavat seikat olleet riittäviä takaamaan toiminnan EU-oikeudellisen sallittavuuden.

Tutkimus on johtopäätöstensä osalta myös osaksi oikeuspoliittinen *de lege ferenda* -tyyppinen, sillä tutkimuksessa arvioidaan samalla erilaisia lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja siitä, kuinka kansallisen arpajaislain sääntely Veikkaus Oy:n tytäryhtiöstä voisi täyttää kaikki tutkimuksessa tutkittavat EU-oikeudelliset reunaehdot.³⁰ *De lege ferenda* mahdollistaa ratkaisumallien pohdinnan vapaammin esimerkiksi yhteiskunnallisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan, kuten rahapelihaittojen, osalta. Toisaalta tutkimuksen tulkintasuositukset ovat myös väistämättä osittain *de lege lata*,³¹ eli oikeuslähdeoppiin perustuvia, sillä EU-oikeus on ensisijaista kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna ja kansallisen lainsäädännön ollessa ristiriidassa EU-oikeuden kanssa tulee kansallisen lainsäädännön väistyä.³²

²⁸ Talus, Penttinen 2015, s. 1–3 ja 12–16.

²⁹ Hirvonen 2011, s. 40.

³⁰ Kolehmainen 2015, s. 3.

³¹ *Ibid.* s. 3 ja 7.

³² Tämä on niin sanottu *lex superior* -oikeustulkintaperiaate.

Tutkimuksen päämetodinä toimii siten lainopin metodi, jota EU-oikeuden tulkinnan osalta tukee teleologinen tulkinta. Johtopäätöksiensä lainsäädännölliset ja liiketoiminnalliset ratkaisusuositukset ovat väistämättä *de lege ferenda* -metodia käyttäviä ja koko tutkimuksen tulkinnan taustalla vaikuttaa *de lege lata* -metodi EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisen eriävän hierarkian vuoksi; EU-oikeudellinen rahapelioikeus on oikeuslähdehierarkialtaan korkeammalla kuin kansallinen rahapelioikeus.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkielma on jaettu yhteensä viiteen lukuun. *Ensimmäisessä luvussa* eli johdannossa avataan tutkimuksen aihetta ja taustaa, määritetään tutkimuskysymykset ja niiden rajaukset ja käsitellään tutkimuksessa käytettäviä metodeja. Johdannossa avataan myös osana aiheen taustaa jossain määrin Manner-Suomessa ilmeneviä rahapelihaittoja ja niiden muihin maihin verrattaen huomattavaa määrää, jolla havainnollistetaan Veikkaus Oy:n tehottomuutta rahapelihaittojen ehkäisyssä ja tehokkuutta rahapelipalveluiden tuotossa.

Toisessa luvussa käsitellän yleisesti rahapelien EU-oikeudellista asemaa ja jäsenmaiden käytössä olevia järjestelmiä. Luvussa käsitellään yleisesti kansallisten yksinoikeusjärjestelmien olemassaolon sisämarkkinaoikeudellisia edellytyksiä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksymiä perusteluita sisämarkkinavapauksista poikkeamiselle.

Kolmannessa luvussa käsitellään tarkemmin toisessa luvussa käsiteltyjen edellytysten pohjalta unionin oikeuskäytännöstä kummunneita tytäryhtiön liiketoiminnan järjestelmäisen kannalta keskeisiä johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytyksiä sekä sallittua valvotun kasvun politiikkaa. Luvussa käsitellään myös tarkemmin EUT:n *OPAP*-ratkaisua, jota voidaan pitää EUT:n ratkaisukäytännöstä vertailukelpoisimpana pohdittaessa tytäryhtiön liiketoiminnan sisämarkkinaoikeudellista sallittavuutta.

Neljännessä luvussa käsitellän tytäryhtiön liiketoimintaa tarkemmin arpajaislain tavoitteiden näkökulmasta ja mitä seurauksia sisämarkkinaoikeuden rikkomisesta seuraisi Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmälle. Vaikka luvussa käsitellään tytäryhtiön liiketoimintaa suhteessa arpajaislain tavoitteisiin, on arviointi kolmannessa luvussa käsiteltyjen EU-oikeudellisten edellytysten mukaista, sillä toimiakseen sisämarkkinaoikeuden mukaisesti Veikkaus Oy:n tulisi kaikessa toiminnassaan edistää sille arpajaislaissa määriteltyä tavoitteita.

Viidennessä ja viimeisessä luvussa esitän tutkimukseni loppupäätelmät esitetyistä tutkimuskysymyksistä ja analysoin tytäryhtiön liiketoiminnan sisämarkkinaoikeudenmukaisuutta tutkielmassa käsiteltyjen reunaehtojen ja edellytysten valossa.

2 Yksinoikeusjärjestelmien oikeudellinen perusta EU-oikeudessa

2.1 Liiketoiminnalle lainsäädännössä asetetut reunaehdot

Ennen kuin aloitan tutkielmassani käsittelemään ovatko lainsäätäjän Fennica Gaming Oy:lle asettamat liiketoiminnan toteuttamisen rajoitukset ja reunaehdot Euroopan unionin sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta sallittuja, perusteltuja ja Veikkaus Oy:n yksinoikeusasemaa uhkaamattomia, on perusteltua ensin avata miten tytäryhtiö Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnanharjoittaminen on määritelty lainsäädännössä ja yhtiön keskeisissä asiakirjoissa.

Arpajaislain muutoksen esitöiden perusteella tytäryhtiön liiketoiminta muodostuisi digitaalisten pelituotteiden ja -palveluiden tarjoamisesta toisille yrityksille eikä kyseessä siten olisi kuluttajille suunnattua liiketoimintaa. Tytäryhtiön liiketoiminta on tarkoituksenaan toteuttaa puhtaasti business-to-business -muotoisesti (B2B) ja lähtökohtaisesti vain Euroopan alueella. Hallituksen esityksen mukaan tytäryhtiön liiketoiminnalla ei ole vaikutusta Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmän puitteissa tapahtuvaan uhkapelien tarjontaan. Toisaalta hallituksen esityksessä myöhemmin todetaan, että tytäryhtiön liiketoiminnan innovaatioita ja kansainvälisten rahapeliyhtiöiden kokemuksia hyödyntäen Veikkaus Oy voisi kehittää omaa tarjontaansa ja toimintaansa entistä vastuullisemmaksi kansallisessa yksinoikeusjärjestelmässä. Hallituksen esitys vaikuttaa olevan tältä osin ristiriitainen.

Valtioneuvoston kanslian vastuulla on seurata tarkkaan tytäryhtiön ja sen hallituksen toimintaa liiketoiminnan harjoittamisen aikana, jotta tytäryhtiön liiketoiminnan EU-oikeudellista sallittavuutta voidaan jatkuvasti arvioida. Tytäryhtiöllä ei ole oikeutta välittömästi toimeenpanna rahapelejä. Tytäryhtiön ja sen asiakkaan välisiä kaupallisia malleja tarkastellaan uhkapelipalveluita tytäryhtiöltä hankkineen yritysasiakkaan sijoittautumisvaltion lainsäädännön pohjalta. Tytäryhtiön toiminnalle on lisäksi asetettu useita valtioneuvoston- ja kilpailuoikeudellisia reunaehtoja, jotka on rajattu tutkielman tutkimuskysymysten ulkopuolelle.³³

³³ HE 135/2021 vp, s. 53–56.

Itse arpajaislaissa tytäryhtiön liiketoimintaa on määritelty vain arpajaislain 3 luvun 12 §:ssä, jonka mukaan tytäryhtiö voi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa.³⁴ Yhtiön yhtiöjärjestyksen ja kaupparekisteriotteen mukaan yhtiön toimialana on kehittää, myydä ja vuokrata rahapeleihin, arpajaisiin sekä viihdepeleihin liittyviä pelejä, ohjelmistoja, laitteita, tarvikkeita, tietojärjestelmiä ja palveluita. Yhtiö voi myydä asiantuntija-, konsultointi- ja koulutuspalveluja rahapelaamiseen ja viihdepelaamiseen liittyen.³⁵

Edellä mainitun harjoitettavan liiketoiminnan määrittelemisen lisäksi arpajaislain uudistuksen esitöissä on toistuvasti mainittu, että liiketoiminnan harjoittaminen on sallittua vain EU-oikeudellisten reunaehtojen täytyessä. EU-oikeudellisten reunaehtojen arviointi ja käsittely itse hallituksen esityksessä on jätetty mielestäni vajavaiseksi. Tytäryhtiötoiminnan EU-oikeudellisen arvioinnin kohdassa tyydytään lähinnä toteamaan, että valtioneuvoston kanslia ja Veikkaus Oy ovat teettäneet ulkopuoliset oikeudelliset arviot yritysten välisen liiketoiminnan toteuttamisesta, ja kyseisten ulkopuolisten arvioiden mukaan tytäryhtiön liiketoiminnan harjoittaminen B2B-muotoisesti olisi EU-oikeudellisesti sallittavaa. Hallituksen esityksessä ei juurikaan tätä enempää avata tytäryhtiön liiketoiminnan sallittavuuden edellytyksiä sisämarkkinaoikeudelliselta kannalta EU-oikeudellisen oikeuskäytännön tai lainsäädännön osalta.³⁶ Nimenomaisesti aihetta koskeva EU-oikeudellinen arviointi löytyy hallituksen esitystä kattavammin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston ja Veikkaus Oy:n teettämistä ulkopuolisista arvioista, jotka vastaanotin tietopyynnön jälkeen omistajaohjausyksiköstä, joskin liikesalaisuudet piilotettuina ja sisällöltään rajoitettuina.³⁷

Lainsäädännön esitöiden, ulkopuolisten arvioiden ja oman tutkimukseni perusteella EUT:n oikeuskäytännöstä ei ole toistaiseksi löydettävissä mitään yksittäistä ja nimenomaista oikeustapausta tai -periaatetta, jossa olisi nimenomaisesti käsitelty jäsenvaltiossa yksinoikeuden omaavan rahapeliyhtiön tai sen tytäryhtiön rahapelipalveluihin liittyvän

³⁴ Arpajaislaki 1284/2021.

³⁵ Yhtiöjärjestys- ja kaupparekisteriotteet otettu 12.10.2022. Selvitysteni mukaan yhtiön asiakirjoja ei ole tämän jälkeen muutettu harjoitettavan toimialan osalta.

³⁶ Tytäryhtiön liiketoiminnan EU-oikeudellisesta arvioinnista, katso HE 135/2021 vp, s. 53–56. Rahapelialaa koskevaa EU-oikeudellista lainsäädäntökehikkoa on yleistasolla käsitelty lähteessä s. 43–48.

³⁷ Ulkopuoliset lainsäädäntöarviot ovat toteuttaneet asianajotoimistot Hannes Snellman (27.10.2020) ja Avance (19.10.2020). Viitataan näihin selvityksiin tutkielmassa myöhemmin viittauksilla *HS* 2020 ja *Avance* 2020.

liiketoiminnan laajentumista unionin toisen jäsenvaltion alueelle. Näin ollen tutkielman sisämarkkinaoikeudellinen arviointi aloitetaan yleisistä EU-oikeuden rahapelialaa koskevasta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä erityisesti kansallisen yksinoikeusjärjestelmämme näkökulmasta tytäryhtiön liiketoiminta huomioiden. Liiketoiminnan EU-oikeudellinen arviointi ja reunaehtojen määrittäminen on siten tehtävä alaa yleisesti koskevasta oikeuskäytännöstä ja lainsäädännöstä nimenomaisten tapausten toistaiseksi puuttuessa.

2.2 Rahapelioikeutta ohjaavat keskeiset periaatteet

2.2.1 Rahapelitoiminnan säätelystä yleensä Euroopan unionissa

Kansallinen rahapelilainsäädäntömme ja tytäryhtiön liiketoiminnan perustamisen tammikuussa 2022 voimaantullessaan sallinut arpajaislain muutos pyrittiin laatimaan ottaen mahdollisimman kattavasti huomioon rahapelitoiminnan järjestämisen EU-oikeudelliset edellytykset. Tutkielmassa laajemmin esitetyn mukaisesti kuitenkin erityisesti tytäryhtiön liiketoimintaan liittyvä eurooppaoikeudellinen arviointi on jäänyt lainsäädäntöteknisesti suhteellisen vähäiseksi ja EU-oikeudellisilta perusteluiltaan jossain määrin ristiriitaiseksi.

Rahapelitoiminnan järjestämisen osalta kansallisen lainsäädännön yhteensovittaminen unionin oikeuden kanssa on tavanomaista haasteellisempaa, sillä nimenomaisesti rahapelitoimintaa ja sen kansallista toimeenpanoa koskevaa EU-tason lainsäädäntöä ei ole olemassa.³⁸ Rahapelien toteuttamiseen liittyvää sekundäärilainsäädäntöä, eli asetus- ja direktiivitasoista lainsäädäntöä ei ole olemassa lainkaan, ja rahapelien toimeenpanon toteuttamisen edellytykset ja rajoitukset ovat täysin tulkinnallisesti johdettuina EU:n perussopimuksista ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä.

Nimenomaisen unionintasoisen lainsäädännön puuttumista on ajoittain kritisoitu, mutta tällä hetkellä hankkeita asiantilan muuttamiseksi ei ole nähtävissä.³⁹ Koska Euroopan unionilta on puuttunut joko tahto, kyky, tai kummatkin, säätääkseen nimenomaista lainsäädäntöä jäsenvaltioiden rahapelisääntelyjen harmonisoinniksi, on Euroopan unionin tuomioistuin toiminut sekundäärilainsäädännön tyhjiössä perussopimusten tavoitteiden tulkitsijana, jonka

³⁸ Selin 2018, s. 96.

³⁹ Mäki-Lohiluoma 2021, s. 229. Lainsäädäntötyhjiön kritisoinnista katso viitatun lähteen alaviite 8, ja erityisesti Honor Humphrey, Harmonization of EU Gaming Laws: Why Gaming Laws Should Be an Exclusive Competence of the EU, *Gaming Law Review and Economics* 2016 20:10.

ratkaisukäytäntö on toiminut niin sanotun EU-rahapelioikeuden luojana ja sääntelykehikkona.⁴⁰

Rahapeleihin liittyvien EU-oikeudellisten arviointien viitepisteenä toimii siten lähtökohtaisesti ja keskeisesti soveltuva EUT:n ratkaisukäytäntö, joka näkyy oikeuskirjallisuudessa havaitun mukaisesti rahapelipolitiikkaa linjaavissa asiakirjoissa rutiininomaisesti sisältyvinä viittauksina ja arviointeina EUT:n ratkaisukäytännöstä.⁴¹ Myös Veikkaus Oy:n tytäryhtiötoiminnan sallineessa hallituksen esityksessä HE 135/2021 vp arpajaislain muutosten EU-oikeudellinen arviointi tapahtuu pääasiassa EUT:n ratkaisukäytäntöä tulkiten. EUT:n ratkaisukäytäntö muodostaa siten keskeisimmin pohjan rahapelien sisämarkkinaoikeudelliselle arvioinnille.

Rahapelitoimintaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole toistaiseksi harmonisoitu Euroopan unionissa eikä selvää kehitystä tähän suuntaan vaikuta olevan. Rahapelien sääntelyn jättämistä jatkossakin suurimmalta osin jäsenvaltioiden oman toimivallan alle kuvaa osaltaan myös se, että komissio ilmoitti joulukuussa 2017 lopettavansa rikkomusmenettelyiden ja valitusten käsittelyt sähköisesti välitettävien rahapelien osalta, ja tällä hetkellä näihin rahapeleihin liittyvät oikeustapaukset etenevät EU:n instituutioiden käsiteltäväksi vain kansallisten tuomioistuinten kautta unionin tuomioistuimeen.⁴² Komission näkemyksen mukaan valitukset voidaan käsitellä tehokkaammin kansallisissa tuomioistuimissa.⁴³

Taustalla vaikuttanee osaltaan sähköisesti välitettävien rahapelien määrän merkittävä kasvaminen viime vuosien aikana ja sen vaikutus rikkomusmenettelyn ruuhkaannuttamiseen. Lisäksi tässä yhteydessä on syytä mainita, että rikkomusmenettelyiden määrä on yleisemmin vähentynyt komission viimeaikaisten linjausten myötä, jotta menettelyä ei syyttä ruuhkautettaisi asioilla, jotka voidaan tehokkaasti käsitellä muissa menettelyissä.⁴⁴ Komissio

⁴⁰ Viittaan tutkielmassani rahapelejä koskevaa oikeusjärjestystä kattavasti EU-rahapelioikeudeksi ja rahapelioikeudeksi, vaikkei nähdäkseni rahapelejä koskeva oikeudentila ole sillä tavalla systematisoitu tai vakiintunut, että alaa voitaisiin perinteisellä tavalla katsoa oikeudenalaksi.

⁴¹ *Selin* 2018, s. 96.

⁴² *Selin* 2018, s. 103.

⁴³ Euroopan komission lehdistötiedote 7.12.2017, julkaistuna osoitteessa [Komissio lopettaa rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn rahapelien alalla \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/press/2017/12/07/20171207_komissio_lopettaa_rikkomusmenettelyjen_ja_valitusten_kasittelyn_rahapelien_alalla_europa.eu) (käyty 12.1.2023).

⁴⁴ *Craig – de Búrca* 2020, s. 463–468. Komission erilaisista rikkomusmenettelyistä ja käsittelyiden ruuhkauttamisen ehkäisemisestä laajemmin katso *ibid.* s. 463–495.

käsittää rikkomusmenettelyn tällä hetkellä viimesijaisena mekanismina, jota on käytettävä varovaisesti harkiten ja strategisesti vasta sen jälkeen kun muut saatavilla olevat toimintakeinot ja neuvottelut eivät ole saaneet jäsenvaltiota muuttamaan unioninoikeuden kanssa yhteensopimatonta toimintaansa.⁴⁵ Komission päätöstä rahapeliasioiden rajaamisesta rikkomusmenettelyn ulkopuolelle ei siten voida nähdäkseni välittömästi pitää EU:n toimivaltaa tai mahdollisia harmonisointiaikeita rajaavana, vaan selvästi vain valituksiin liittyvän prosessin sujuvoittamisena. Joka tapauksessa selvitykseni perusteella Euroopan unionin lainsäädäntöelimiltä ei ole tullut nimenomaisia hankkeita tai lausuntoja tavoitteista harmonisoida rahapelilainsäädäntöä lähitulevaisuudessa sisämarkkina-alueella.

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat vapaita järjestämään rahapelitoimintansa kansallisesti lähtökohtaisesti haluamallaan tavalla. Jäsenvaltioiden on kuitenkin kansallista harkintavaltaa käyttäessään otettava huomioon sisämarkkinavapauksia koskeva perussopimusten – keskeisimmin sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) – sääntely sekä sääntelyä tulkitseva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.⁴⁶ Koska rahapelitoimintaa ei ole unionitasolla harmonisoitu, jättää se jäsenvaltioille käytännössä varsin laajasti vapautta rahapelitoiminnan järjestämiselle.

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot ovat toteuttaneet rahapelitoiminnan järjestämisen kahdella eri tavalla, eli julkis- tai yksityisomisteiselle toimijalle annetun yksinoikeuden muodossa (*yksinoikeus- eli monopolijärjestelmä*) tai kaikille ehdot täyttävälle toimijoille annettavien toimilupien perusteella (*lissensijärjestelmä*). EU-tasoisesti katsoen kansallisten rahapeliyhtiöiden yksinoikeusjärjestelmien määrä on laskenut yhä enenevässä määrin unionitasolla, varsinkin verkkorahapeliin osalta. Vuonna 2009 Euroopan unionin jäsenvaltioista kymmenellä oli verkkorahapeleissa valtion rahapeliyhtiön yksinoikeusmonopoli; vuonna 2019 ainoa koko verkkorahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä oli jäljellä vain Suomessa.⁴⁷ Kansallinen rahapelijärjestelmämme rakentuu edelleen Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmän pohjalle, joka kattaa Manner-

⁴⁵ Craig – de Búrca 2020, s. 468.

⁴⁶ HE 135/2021 vp, s 43.

⁴⁷ Dosentti Janne Nikkisen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle 19.11.2021 (HE 135/2021).

Suomen rahapelitoiminnan kokonaisuudessaan, myös verkkorahapelaamisen osalta.⁴⁸ Kansallisen järjestelmämme tärkeimpänä tavoitteena on toistaiseksi ollut yksinoikeuksiin perustuvan rahapelijärjestelmän turvaaminen sopeutumalla riittävässä määrin EU-oikeuden asettamiin reunaehtoihin ja vaikutuksiin.⁴⁹

Harmonisoinnin puutteen vuoksi jokaisella 27 EU:n jäsenvaltiolla on oma lainsäädäntönsä ja toteuttamistapansa rahapelien kansalliseen toimeenpanemiseen, joiden EU-oikeudellisesta hyväksyttävyydestä EUT pyrkii antamaan yleisesti velvoittavia ratkaisuja, jotka ohjaavat unionitasoisen rahapelioikeuden kehittymistä. EU:n jäsenvaltioiden rahapelipolitiikka ja niiden eroavaisuuksiin puuttuminen on ollut jossain määrin rajoitettua, koska jäsenvaltiot ovat toistuvasti vedonneet rahapelien jäsenvaltioille aiheuttamiin kulttuurisiin, terveydellisiin, sosiaalisiin, poliittisiin ja uskonnollisiin syihin, jotta rahapelien sääntely jätettäisiin jäsenvaltioiden itse harkittavaksi ja määritettäväksi.⁵⁰ Rahapelit on siten jätetty toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan, eikä asetelman muuttumiselle ole tällä hetkellä nähtävissä merkkejä.⁵¹

Toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan EU-oikeudessa sitä, että julkisen vallan päätökset tulisi toteuttaa mahdollisimman paikallisella tasolla ja lähinnä sitä ihmisryhmää, jota päätös koskettaa. Kyseessä ei kuitenkaan ole kaikkea Euroopan unionin toimivaltaa rajaava oikeusperiaate, vaan hallinto on keskitettävissä korkeammalle tasolle, mikäli hyvää hallintoa ei saada toteutettua hallinnon alemmalla tasolla riittävän laadukkaasti. Periaatteen soveltamista määrittää kompetenssi, eli se, kenelle toimivalta on määritetty Euroopan unionin perussopimuksissa.⁵² Perussopimuksissa toissijaisuusperiaate määritellään Sopimuksen Euroopan unionista (SEU) 5(3) artiklassa:

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

⁴⁸ Tämä ilmenee kaikista selkeimmin arpajaislain (1047/2001) 3 luvun 11 §:stä (1286/2016). Katso myös tutkielman johdanto Veikkaus Oy:n yksinoikeusasemasta.

⁴⁹ *Selin* 2018 s. 96.

⁵⁰ *Schindler*, C-275/92, erityisesti kohdat 60 ja 61.

⁵¹ *Pavlovic* 2016, s. 282.

⁵² *Rentto* 1995, s. 2. Toissijaisuusperiaate tunnetaan myös nimellä *subsidiariteetti*periaate, mutta tutkielmassani periaatteeseen viitataan vain termillä ”toissijaisuusperiaate”.

saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.⁵³

SEUT 4 artikla määrittelee jaetun toimivallan.⁵⁴ Artiklan mukaan EU ja sen jäsenvaltiot voivat kummatkin käyttää artiklassa säädetyillä alueilla lainsäädäntövaltaansa ja hyväksyä oikeudellisesti sitovia säädöksiä. Jäsenvaltiot voivat käyttää omaa toimivaltaansa vain siltä osin kuin EU ei ole käyttänyt omaansa tai on päättänyt olla käyttämättä sitä. Euroopan unionin toimivalta rahapelialalla perustuu jaettuun toimivaltaan, sillä jaetun toimivallan piiriin kuuluvat kuluttajansuojaan ja kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset, joilla on kummallakin oikeuskäytännön valossa merkittävä asema rahapeleihin liittyvän oikeudellisen arvion kannalta. Tämän toimivallan perusteella EUT on antanut rahapelejä koskevia unionitasoisia ratkaisuja, joskin jäsenvaltioille on jätetty runsaasti harkintavaltaa omien järjestelmiensä muotoiluun yleisen oikeuskäytännön ja säädäntökehikon sisällä.

Tytäryhtiön perustaminen Veikkaus Oy:lle on merkittävästi muuttanut rahapeliyhtiön asemaa aiemmin vain rahapelejä välittömästi Manner-Suomalaisille täytäntöönpanevana yhtiönä. Tytäryhtiön myötä Veikkaus Oy tarjoaa konsernina rahapelipalveluita välittömästi sisämarkkina-alueen muille rahapeliyhtiöille ja välillisesti jäsenmaiden kansalaisille. Seuraavaksi käsittelemme tytäryhtiön liiketoiminnan ja Veikkaus Oy:n muuttuneen aseman sallittavuutta EU-oikeuden sisämarkkinaoikeuden valossa. Sisämarkkinaoikeudellinen tarkastelu tehdään tytäryhtiötoiminnan näkökulmasta ja käsitellen sen kannalta relevanteimpia oikeustapauksia.

2.3 Perusvapauksista

Palveluiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus ovat sisämarkkinoiden toiminnan kannalta hyvin keskeisiä primäärioikeudellisia periaatteita. Periaatteet ovat myös hyvin keskeisiä rahapelien kansallisten järjestelmien arvioinnissa, joka tulee myöhemmin esitettävissä EUT:n oikeustapauksissa selvästi esiin. Lisäksi unionin tuomioistuimessa on toistuvasti todettu, että kansalliset säännöt, joilla ylläpidetään rahapelien

⁵³ Toissijaisuusperiaate sisällytettiin Lissabonin sopimuksen myötä osaksi perussopimuksia. Sopimuksen liitteenä olleessa pöytäkirjassa nro 2 käsitellään tarkemmin, kuinka unionin toimielinten tulee soveltaa toissijaisuusperiaatetta ja kansallisten parlamenttien valvontakeinoja. Pöytäkirjasta katso Virallinen lehti nro 115, 09/05/2008 s. 0206–0209.

⁵⁴ Toimivaltaluokista ylipäätään, katso EUR-Lex Euroopan unionin toimivaltajako [EUR-Lex - ai0020 - FI - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) (vierailtu 13.3.2023).

toimeenpanemisen yksinoikeusjärjestelmää rajoittavat nimenomaisesti palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT 56 artikla) ja sijoittautumisvapautta (SEUT 49 artikla).⁵⁵ Näin ollen ennen kuin EUT:n oikeuskäytäntöä tytäryhtiön liiketoiminnan järjestämisen kannalta merkityksellisimmissä oikeustapauksissa on mahdollista arvioida, on ensin perusteltua tutkia näitä perusvapauksia ja niiden rajoitusperusteita.

Eritoten SEUT 56 artiklan, eli palveluiden vapaan liikkuvuuden -periaate, on ollut toistuvan arvioinnin kohteena rahapelijärjestelmiä koskevissa EUT:n tapauksissa. SEUT 56 esitetään perussopimuksessa muodossa:

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.

Rahapelien täytäntöönpano *palveluna* yhdistää rahapelisektorin kokonaisuudessaan osaksi sisämarkkinoiden talouden kannalta merkittävämpää perusvapautta. Rahapeliteoiminta nähtiin osaksi artiklan soveltamisalan mukaisia *palveluita* ensimmäisen kerran EUT:n *Schindler*-ratkaisussa. EU-tuomioistuin vahvisti tapauksessa, että rajat ylittävä rahapelaaminen ja niiden tarjonta ovat taloudellista toimintaa, joka luokitellaan palveluksi SEUT-sopimuksen 57 artiklan mukaisesti.⁵⁶ Euroopan unionin tuomioistuimen rahapelejä koskevan oikeuskäytännön mukaan, mikäli rahapelaaminen on laillisesti sallittua jossain tai vain yhdessä unionin jäsenvaltiossa ja siinä on kyse rahakorvaukseen perustuvasta liiketoiminnasta, kuuluu se lähtökohtaisesti artikla 56 ja 57 soveltumisen piiriin.⁵⁷

Periaatteen keskeinen tavoite on, että sisämarkkina-alueella palveluiden tarjoajat ja käyttäjät voisivat tarjota ja ostaa palveluita vapaasti jäsenmaiden kansalliset rajat ylittäen ilman rajoituksia.⁵⁸ Ensisijaisesti palvelujen tarjoamisen vapautena tarkoitetaan jäsenvaltion kansalaisen tai oikeushenkilön oikeutta tarjota palveluitaan toisen jäsenvaltion alueella ja

⁵⁵ HE 135/2021 vp, s. 43.

⁵⁶ *Schindler C-275/92*, kohta 25.

⁵⁷ *Craig – de Búrca* 2020, s. 871.

⁵⁸ *Alkio* 2020, s. 52.

vastaavasti palvelun vastaanottajan oikeutta ottaa palvelu vastaan ilman että hänen oikeuttaan rajoitetaan suhteettomasti.⁵⁹ Koska periaate on määritetty EU:n perussopimuksessa, on sillä primäärioikeutena välitön oikeusvaikutus, jonka vuoksi rahapelialalla toimivaa yhtiötä tai luonnollista henkilöä ei lähtökohtaisesti saa syrjiä tai sen toimintaa perusteetta rajoittaa palvelun vastaanottamisen kohdemaassa.⁶⁰

Veikkaus Oy:n tytäryhtiön liiketoiminnan tarkoituksena on aiemmin todetun mukaisesti myydä *rahapelipalveluita* muiden jäsenmaiden alueilla toimiville rahapeliyhtiöille.⁶¹ Palveluiden käsite määritellään SEUT 57 artiklassa. Termin määrittämisen vuoksi sillä on keskeinen vaikutus SEUT 56 artiklan tulkintaan ja soveltamiseen. Artiklassa todetaan, että palveluna tarkoitetaan sellaisia vapaaseen liikkuvuuteen keskeisesti vaikuttavan SEUT 57 artiklan mukaan palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske. Artiklan toisen kohdan mukaan palveluihin kuuluu erityisesti kaupallinen toiminta. Artiklan soveltumisen lisäedellytyksenä on myös se, että palvelulla on oltava jäsenvaltioiden rajat ylittävä välillinen tai välitön vaikutus ja toiminnan on oltava liiketaloudellista.⁶²

Perussopimuksen artiklojen sanamuoto huomioiden voimme sanoa, että Veikkaus Oy:n tytäryhtiön toimintaa järjestäessä tulee ottaa huomioon palveluiden vapaata liikkuvuutta koskeva EUT:n oikeuskäytäntö. Tätä tulkintaa tukee tapaus *Gambelli* vuodelta 2003, jossa EUT linjasi, että myös internetin välityksellä tarjotut palvelut, kuten rahapelit, kuuluvat SEUT 57 artiklan palvelujen käsitteeseen ja siten vapaan liikkuvuuden periaate tulee ottaa huomioon myös rahapelisektoria käsitellessä.⁶³

SEUT 49 artiklassa on määritetty sijoittautumisvapauden periaate. Artiklan mukaan:

Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös

⁵⁹ *Joutsamo ym.* 2000, s. 491–493.

⁶⁰ SEUT 18 artiklan mukainen syrjimättömyysperiaate.

⁶¹ HE 135/2021 vp, s. 33–34. Liiketoiminnan tarkoitus ilmenee myös Veikkaus Oy:n osavuosisikatsauksesta 1–6/2022 ja vuoden 2022 vuosi- ja vastuullisuusraportista.

⁶² *Schindler C-275/92*, kohdat 29 ja 34. Rahapelitoiminnan käsittäminen artiklan mukaisena palveluna, katso *ibid.*, kohta 25.

⁶³ *Gambelli, C-243/01*, kohta 54.

kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

Artiklan tavoitteena on sanamuotonsa mukaisesti taata sisämarkkina-alueella oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden tasa-arvoinen kohtelu ja kieltää kansalaisuuteen perustuva syrjintä ja rajoitukset. Syrjimiskielto koskee oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden lisäksi sisämarkkina-alueella liikkuvia tavaroita ja palveluita. Kielto koskee niin välitöntä kuin välillistä syrjintää. Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan jäsenvaltion toimeenpanemia toimenpiteitä tai lainsäädäntöä, joka tosiasiallisesti syrjii muiden jäsenvaltioiden palveluita tai tavaroita, vaikka toimenpide lainsäädännössä vaikuttaisikin soveltuvan samalla tavalla jäsenvaltion sisäiseen tai rajat ylittävään palveluun tai tavaraan.⁶⁴ Sijoittautumisvapauden periaatteen keskeisin merkitys on taata sisämarkkina-alueella ammatinharjoittajille oikeus pysyvästi sijoittautua toiseen jäsenvaltioon, jossa ammatinharjoittaja voi harjoittaa itsenäistä ja pysyvää liiketaloudellista toimintaa. Keskeinen ero palvelujen tarjoamisen vapauteen tulee siten toiminnanharjoittamisen *pysyvän luonteen* perusteella. Siten sijoittautumisvapauden liittyvien säännösten soveltaminen edellyttää toiminnanharjoittajalta pysyvää läsnäoloa kohdevaltiossa.⁶⁵ Sijoittautumisvapauden periaate määrittää sovelletaanko liiketoiminnanharjoittajaan yrityksen kotivaltion vai toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä.

Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan kannalta huomioitavaa sijoittautumisvapauden periaatteessa on se, että tytäryhtiön kotipaikka on Suomi ja tytäryhtiön liiketoimintamuoto on rahapelipalveluiden myyminen muiden jäsenvaltioiden alueilla toimiville rahapeliyhtiöille.⁶⁶ Komissio on todennut vihreässä kirjassaan sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, että rahapelejä ja niihin liittyviä palveluita välitetään sähköisesti, jolloin toiminnanharjoittajan sijoittautumispaikka on harvemmin siellä, minne palveluita myydään ja missä palveluntuottaja tosiasiallisesti sijaitsee. Onlinerahapelejä ja -palveluja koskeva erityinen asema jäsenvaltioiden rajat ylittävänä palveluina johtaa siihen, että verkossa sijaitsevia rahapelejä ja niihin liittyviä palveluita tarjotaan jäsenvaltioiden kuluttajille

⁶⁴ Joutsamo 2000, s. 37–39.

⁶⁵ Joutsamo 2000, s. 480–484.

⁶⁶ Fennica Gaming Oy:n yhtiöjärjestys.

osapuolten sijoittautumisolinpaikoista huolimatta.⁶⁷ Fennica Gaming Oy:n tarkoituksena on myydä palveluitaan lähtökohtaisesti ainoastaan yritysasiakkaille niin sanottuna business-to-business (B2B) liiketoimintana, joten kuluttajansuojaan liittyvät kysymykset eivät välittömästi kosketa tytäryhtiön liiketoiminnan harjoittamista. Kuitenkin kuten tutkielmassa myöhemmin käsitellän, voivat myös palveluiden välilliseen tarjoamiseen kuluttajille liittyvät kysymykset tulla tytäryhtiön liiketoiminnan järjestämisen kannalta huomionarvoisiksi ottaen huomioon tytäryhtiön myymien palveluiden hinnoittelurakenteet.

Rahapelien ja niihin liittyvien palveluiden sisämarkkinaoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisessä *Gambelli*-tapauksessa⁶⁸ EUT vahvisti palveluiden vapaan liikkumisen ja sijoittautumisvapauden soveltumisen rahapeloikeuteen määrittämällä, että jäsenvaltioiden kansalliset lainsäädännöt ovat lähtökohtaisesti palveluiden vapaan liikkumisen rajoittamista, mikäli kansallinen lainsäädäntö kieltää tai välillisesti estää toisen jäsenvaltion alueelle sijoittautuneen rahapeli- tai rahapelipalveluyhtiön mahdollisuudet tarjota palveluitaan toisessa jäsenvaltiossa oleville palvelunhankkijoille. EUT:n mukaan kiellettyä on myös hankaloittaa toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan palvelunhankkijan oikeutta ostaa toisessa jäsenvaltiossa olevan ja sinne sijoittautuneen palveluntarjoajan palveluita tai estää niistä hyötyminen.⁶⁹

Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta ei kuulu kansallisen uhkapelijärjestelmän yksinoikeuden piiriin. Uhkapelien kehittäminen on siten Suomessa avoin ja kilpailtu markkina, jolla voi toimia myös muita toimijoita kuin Fennica Gaming Oy.⁷⁰ Näin ollen palveluiden vapaan liikkumisen ja sijoittautumisvapauden periaatteiden nojalla ulkomainen yhtiö, joka harjoittaisi Fennica Gaming Oy:n mukaisesti uhkapelien kehittämiseen liittyvää liiketoimintaa voisi sisämarkkinavapauksien perusteella lähtökohtaisesti perustaa Suomeen tytäryhtiön, joka harjoittaisi toimintaansa Suomessa. Vastaavasti vain sisämarkkinavapauksia arvioiden myös Fennica Gaming Oy voisi ongelmitta perustaa toiseen jäsenvaltioon oman tytäryhtiönsä harjoittamaan sille määrättyä liiketoimintaa, edellyttäen että vastaanottajavaltio ei ole rajoittanut liiketoiminnan harjoittamista ja Veikkaus Oy:lle annettaisiin arpajaislaissa oikeus

⁶⁷ KOM (2011) vihreä kirja, kohta 2. Katso erityisesti alaosio 2.1.

⁶⁸ *Gambelli*, C-243/01.

⁶⁹ *Gambelli*-tapauksen lisäksi asia on linjattu KOM (2011) vihreä kirja, kohta 2.1.

⁷⁰ HE 135/2021 vp, s. 53, *HS* 2020, s. 6 ja *Avance* 2020, s. 8.

perustaa uusi tai uusia tytäryhtiöitä.⁷¹ Asian arviointia ei ole kuitenkaan syytä jättää vain perusvapauksien pinnalliseen arviointiin, sillä jäljemmin käsiteltävällä tavalla kansallisten rahapelijärjestelmien on toimittava järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti edistääkseen niille asetettuja tavoitteita, jotta uhkapelijärjestelmän voidaan nähdä kokonaisuudessaan olevan sisämarkkinaoikeuden kanssa yhteensovitettavissa.

Näin ollen nähdäkseni, jos ulkomaisen rahapelejä myyvän ja kehittävän muttei toimeenpanevan yhtiön sijoittautuminen Suomeen johtaisi tosiasiallisesti rahapelihaittojen kasvamiseen tai muiden arpajaislain tavoitteiden heikentymiseen Suomessa, voisi kansallisen rahapelijärjestelmän EU-oikeudellinen hyväksyttävyyys muuttua kyseenalaiseksi. Näin voisi käydä esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa Veikkaus Oy ostaisi rahapelikehityspalveluita yhtiöltä, joka johtaisi entistä tehokkaampien ja addiktoivampien uhkapelien kautta rahapelihaittojen kasvamiseen Suomessa, mitä ei voitaisi pitää arpajaislain ja Veikkaus Oy:n tavoitteiden hyväksyttävänä edistämisenä. Lähtökohtaisesti Fennica Gaming Oy:n ulkomainen vastineyhtiö voisi kuitenkin perustaa tytäryhtiön Suomeen Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan kuuluessa kilpailuihin markkinoihin.

Edellä käsiteltyjen perusvapauksien soveltuminen EU:n rahapelioikeudellisia kysymyksiä tarkasteltaessa on toistuvasti todettu unionin oikeuskäytännössä. Periaatteiden suppealla tulkinnalla voisi päätellä, että Veikkaus Oy:n tytäryhtiön toiminta muissa jäsenvaltioissa ei aiheuttaisi ongelmia tai kollisiota EU:n oikeusjärjestyksen kanssa ja palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisenvapauden periaatteen mukaan yhtiö voisi rajoituksetta tarjota palveluitaan muissa jäsenvaltioissa toimiville rahapeliyhtiöille ja näiden kautta välillisesti muiden jäsenvaltioiden kuluttajille. Huomioiden kuitenkin perussopimusten artiklat perusvapauksien rajoittamisesta, unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä kummunneen laajemman tulkintakehikon ja näiden perusvapauksien rahapelioikeuteen liittyvät rajat, ei tytäryhtiön toiminnan arviointia ole syytä pelkistää vain perussopimusten sanamuotoiseen tulkintaan.

⁷¹ Arpajaislain muutoksella Veikkaus Oy:n sallittiin perustaa vain Fennica Gaming Oy, eli tällä hetkellä toisten tytäryhtiöiden perustaminen ei olisi mahdollista.

2.4 Arviointia rahapelien erityisasemasta

Perusvapauksia ja niiden rajoittamista käsiteltäessä on syytä käsitellä myös sitä, eroavatko rahapelit ja rahapelipalvelut jotenkin oleellisesti muista sisämarkkinaoikeudellisista palveluista ja onko EUT:n oikeuskäytännöstä löydettävissä joitain nimenomaisesti rahapeleihin ja rahapelipalveluihin liittyviä erityispiirteitä. Jo ensimmäisistä rahapelialaa koskevista EUT:n ratkaisuksista ilmenee tuomioistuimen näkemys siitä, että rahapelialaa itsessään voi pitää erityislaatuisena taloudellisena toimintana ja rahapelien erityisen luonteen ja jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien, perinteiden, moraalisten ja uskonnollisten näkökohtien vuoksi jäsenmailla on harkintavaltaa rahapelien tarjoamisen rajoittamisen suhteen.⁷² EUT ei ole myöhemmässä rahapelejä koskevassa oikeuskäytännössään nimenomaisesti kumonnut tai olennaisesti päivittänyt tätä *Schindler*-tapauksesta tullutta linjaustaan siitä, että rahapelit ovat jossain määrin erityislaatuisia ja eroavia muihin palveluihin verraten, vaikka rahapelimarkkinat, jäsenvaltioiden kansalliset sääntelyt ja siten ylipäätään sektori itsessään on olennaisesti muuttunut 1990-luvulla annetuista alaa linjanneista ratkaisuksista.⁷³

Rahapelien ja niihin liittyvien palveluiden erityisasemaa muiden palveluiden joukossa on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä jossain määrin korostanut rahapelialan näkeminen moraalisesti vähintäänkin kyseenalaisena.⁷⁴ Alan moraalisen kyseenalaisuuden seurauksena alaa itsessään ei voi kuitenkaan pitää lähtökohtaisesti unionin oikeuden vastaisena ja laittomana, vaan tutkielmassa aiemmin käsitellyn mukaisesti rahapelipalveluita on EUT:n näkemyksen mukaan pidettävä SEUT 57 artiklan mukaisina vapaasti liikkuvina palveluina, joita jäsenvaltiot ovat suhteellisen vapaita sääntelemään ja rajoittamaan, kunhan rajoitustoimet ovat suhteellisia ja syrjimättömiä.⁷⁵ Rahapelialan jonkin asteista poikkeavuutta muista palveluista kuvaa myös EUT:n korostunut tilanneherkkyyden kunnioittaminen kansallisten rahapelijärjestelmien ja perusvapauksien rajoitusten perusteluissa. Tilanneherkkyyttä ja rahapelialan erityisyyttä kuvaava lausuma tulee selvimmin esiin *Liga Portuguesa* -tapauksesta, jossa EUT totesi, että koska alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä,

⁷² HS 2020, s. 6. Oikeuskäytännöstä katso erityisesti *Schindler* C-275/92, kohdat 16–17 ja 60–61.

⁷³ Mäki-Lohiluoma 2021, s. 239.

⁷⁴ *Schindler* C-275/92, kohta 32.

⁷⁵ *Schindler* C-275/92, kohta 32, *Omega Spielhallen* C-36/02, kohta 6 ja *Craig – de Búrca* 2020, s. 870–871.

jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kyseisten intressien suojaamiseksi.⁷⁶

EUT on suhtautunut rahapeliällä moniin ja alati lisääntyviin oikeuttamisperusteisiin suopeasti, joskin oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemys, että tältä osin tuomioistuimen myöntöväisyys uusiin oikeuttamisperusteisiin on johdonmukaista muilla aloilla todettuun oikeuskäytännön kehittymiseen, joten rahapelialaa ei voisi tältä osin nähdä poikkeuksellisenä.⁷⁷ Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin kannanottoja myös siitä, että EUT:n yleisenä trendinä viime aikoina olisi ollut jäsenvaltioiden esittämien oikeuttamisperusteiden tarkempi ja yksityiskohtaisempi harkinta, joka on tullut erityisesti esiin työläinsäädäntöön liittyvissä tapauksissa.⁷⁸ Myös rahapelitapauksissa on ollut nähtävissä erityisesti suhteellisuusperiaatteen tarkempi arviointi: siinä missä *Schindler*-tapauksessa EUT ”absurdisti” jätti jäsenvaltion esittämät oikeuttamisperusteet tarkemman suhteellisuusperiaatteellisen arvioinnin ulkopuolelle, myöhemmässä *Gambelli*-tapauksessa suhteellisuusperiaatteen mukainen arviointi oli jo paljon perustavanlaatuisempaa.⁷⁹ Huomattavaa kuitenkin on, että suhteellisuusperiaatteen viimeaikaisesta laajemmasta soveltamisesta rahapeliällä huolimatta suhteellisuusperiaatteellisesta arvioinnista puuttuu muihin aloihin verraten poikkeuksellisesti lähes kokonaan välttämättömyysarviointi.⁸⁰

Lisäksi kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin, että vaikka viimeaikaisen ratkaisukäytännön perusteella voitaisiin nähdä, että EUT on ollut jossain määrin suopeampi kunnioittamaan rahapelijärjestelmien arvioinnissa kansalliseen tilanneherkkyyteen liittyviä kysymyksiä ja jäsenvaltioiden esittämiä perusvapauksien rajoitusten oikeuttamisperusteita, ei EUT:n toimintavasta voida tulkita, että tuomioistuimen tarkoituksena olisi suoda rahapelipalveluille jonkinlaista erikoiskohtelua tai jättää niiden osalta täysimääräisesti soveltamatta soveltuvaa sisämarkkinalainsäädäntöä tai oikeusperiaatteita. EUT:n toiminnan ja harkintavallan siirtämisen kansallisille tuomioistuimille voi nähdä myös viitteenä siitä, että

⁷⁶ *Liga Portuguesa C-42/07*, kohta 57 ja *Raitio* 2013, s. 599–603.

⁷⁷ *Raitio* 2010, s. 94–97.

⁷⁸ *Barnard* 2009, s. 280–282. Esimerkkeinä EUT:n tarkemmasta arvioinnista esitetään tapaukset *Viking C-438/05* ja *Laval C-341/05*.

⁷⁹ *Barnard* 2009, s. 283–284, *Schindler C-275/92*, kohta 60 ja *Gambelli C-243/01*, kohta 72.

⁸⁰ *Van den Bogaerts – Cyuvers* 2011, s. 1206.

EUT ei haluaisi ”ensimmäisen siirron tekijänä” ohjata rahapelialasta käytävää keskustelua ja Euroopan unionin mahdollisia toimenpiteitä ja rajoittavampia tulkintalinjoja ennen kuin muut unionin instituutiot ovat käyneet alasta tarkempia keskusteluita tai tehneet alaan liittyviä päätöksiä.⁸¹ Lopuksi on kansallisen tuomioistuimen tehtävänä ratkaista onko kansallinen lainsäädäntö yhteensovitettavissa sisämarkkinoiden kanssa huomioiden EUT:n ennakkoratkaisumenetelmässä antaman kontekstin. EUT:n tehtävänä ei ole tehdä poliittisia linjauksia vaan vain antaa ohjausta kansalliselle tuomioistuimelle, joka varmistaa, että kansallinen uhkapelilainsäädäntö on yhdenmukainen sisämarkkinoiden kanssa.⁸²

Rahapelialan erityisenä pidettävää asemaa sisämarkkinaoikeudessa näkee myös siihen liittyvästä erilaisesta suhtautumisesta verrattuna EUT:n suhtautumiseen muihin eksoottisiin ja poliittisesti, sosiaalisesti ja moraalisesti sensitiivisiin aloihin kuten alkoholiin, pornografiaan tai prostituutioon.⁸³ Esimerkiksi alkoholin sääntelyn yhteydessä julkisen politiikan etujen tasapainottaminen sisämarkkinoiden etujen kanssa tulee ”juridisoiduksi” vasta kun kansallisiin kiellon poikkeuksiin annetaan lupa. Käänteisesti kansallinen uhkapolitiikka voi jäädä Euroopan komission sisämarkkinoiden noudattamisen ”valvontatutkan” ulkopuolelle niin kauan kuin poikkeukset ovat ehdottomia. Vasta kun poikkeuksia sallitaan, kansallinen uhkapelipolitiikka ja -käytännöt voivat joutua alttiiksi sisämarkkinoiden yhteensopivuuden arvioinnille.⁸⁴ EUT:n oikeuskäytännön rahapelialalla on nähty ylittävän tuomioistuimen tavanomaisen moraalisen harkintavallan verrattuna muihin edellä esitettyihin sensitiivisiin aloihin ja tämän on nähty vaikuttavan itse sisämarkkina-arvioinnin sisäisen logiikan ja johdonmukaisuuden murentumiseen.⁸⁵

Koostavasti voisi siten todeta, että oikeuskirjallisuudessa on jonkinasteista erimielisyyttä rahapelialan erityisyydestä tai sen puuttumisesta verrattuna muihin sisämarkkinaoikeudellisiin palveluihin, varsinkin unionin tuomioistuimen uudempi oikeuskäytäntö huomioiden.

⁸¹ *Little* 2009, s. 375–377. Huomattavaa kuitenkin on, että lähteen kirjoittamisen jälkeisenä noin 14 vuoden aikana EUT ei ole nähdäkseni merkittävästi muuttanut suhtautumistaan rahapelialalla esitettyihin oikeuttamisperusteisiin ja kansallisten tuomioistuinten kunnioittamiseen perusteiden harkinnassa, vaikka alan harmonisointi ei ole instituutiotasolla edennyt.

⁸² *Ibid.*, s. 220.

⁸³ *Van den Bogaerts – Cyuvers* 2011, s. 1177.

⁸⁴ *Little* 2009, s. 221.

⁸⁵ *Van den Bogaerts – Cyuvers* 2011, s. 1177.

Rahapelialaan liittyvissä tuomioissa tulee kuitenkin lähes rutiininomaisesti esiin *Schindler*-tapauksesta kummunnut tulkintalinja rahapelialalla huomiotavista jäsenvaltioiden poikkeavista moraalisisista, kulttuurisista ja uskonnollisista erityispiirteistä, joiden perusteella jäsenvaltioilla on jossain määrin laajemmin liikkumisvaraa oikeuttamisperusteisiin vedottaessa. EUT:n on nähty kunnioittavan myös kansallista tilanneherkkyyttä tavanomaista enemmän ja rahapelialan kohtelu verrattuna muihin sisämarkkinaoikeudellisesti sensitiivisiin aloihin on jossain määrin eriävä. Vaikka rahapelialamarkkinat ja kansalliset sääntelyt ovat muuttuneet merkittävästi 1990-luvulla annetuista merkittävistä rahapeliratkaisuista, voi rahapelialan erityisyyttä pitää EUT:n tulkintatradition perusoletuksena ja lähtökohtana. Rahapelit ja niihin liittyvät palvelut ovat siten nähdäkseni edelleen sisämarkkinaoikeudellisessa kontekstissa erityislaatuista liiketoimintaa.⁸⁶

2.5 Perusvapauksien rajoittamisesta

Kansallinen rahapelilainsäädäntömme oli jo ennen tammikuussa 2022 voimaantullutta uudistusta unionin sisämarkkinoiden perusvapauksia rajoittava, ja arpajaislakiin tehdyt uudistukset ja muutokset eivät ole olennaisesti muuttaneet tilannetta perusvapauksien rajoittamisen kannalta.⁸⁷ EUT on toistuvasti ratkaisukäytännössään todennut, että rahapelien kansalliset yksinoikeusjärjestelmät rajoittavat edellä käsitellyjä perusvapauksia jo pelkällä olemassaolollaan.⁸⁸ SEUT 52 artiklassa on kuitenkin määritelty poikkeukset näihin sisämarkkinavapauksiin, jotka artiklan mukaan ovat:

Tämän luvun määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.

Rahapelitoimintaan liittyvien perusvapauksien rajoittaminen on siten mahdollista, jos poikkeamista perusvapauksista perustellaan yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella.

⁸⁶ *Mäki-Lohiluoma* 2021, s. 239.

⁸⁷ Tilanne ei tule muuttumaan myöskään 1.1.2024 voimaantulevalla arpajaislain uudistuksella. Katso tästä esimerkiksi HE 255/2022 vp, s. 18.

⁸⁸ HE 135/2021 vp, s. 43. Yksinoikeusjärjestelmän perusvapauksia rajoittavaa luonnetta käsiteltiin tarkemmin tapauksissa *Santa Casa C-42/07* ja *Digibet Ltd. C-156/13*.

Artiklassa esitetyt rajoitusperusteet eivät ole tyhjentävä lista poikkeusperusteista, vaan EUT on ratkaisukäytännössään laajentanut poikkeusperusteet käsittämään myös *yleisen edun mukaiset pakottavat syyt*. Tällaisten pakottavien syiden on oltava EU-oikeuden hyväksymiä yleistä etua koskevia perusteita, jotka tosiasiallisesti rajoittavat palveluiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta, mutta jotka soveltuvat tasa-arvoisesti sekä kansalliseen että muiden jäsenvaltioiden toimijoihin. Yleisen edun mukaiset pakottavat syyt perusvapauksista poikkeusperusteena ovat tavaroiden osalta lähtöisin EU-oikeuden kannalta erittäin keskeisestä *Cassis de Dijon* -tapauksesta.⁸⁹ Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta huomioiden rajoitusperusteita arvioidessa keskeisempiä ovat kuitenkin palveluiden vapaan liikkuvuuden alueelta tapaukset *Gouda*⁹⁰ ja *komissio v. Alankomaat*⁹¹, joissa EY-tuomioistuimien tunnusti jäsenvaltioiden oikeuden vedota yleistä etua koskeviin tavoitteisiin myös palveluiden osalta. Yleistä etua koskevaan pakottavaan vaatimukseen tai yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn voidaan vedota alalla, jota ei ole unionitasolla riittävästi harmonisoitu. Lisäksi kansallisen säännöksen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen ja sen tarkoituksena nimenomaisesti jäsenvaltion kansalaisten intresseihin liittyvä yleinen etu.⁹²

EU-oikeuden näkökulmasta rahapelien ja niihin liittyvien palveluiden osalta merkityksellisimmät rajoitusperusteet perusvapauksista poikkeamiselle yleisen edun mukaisten syiden perusteella ovat olleet muun muassa jäsenvaltioiden perustelut kuluttajansuojasta, rikollisuuden torjunnasta, rahapelien kysynnän rajoittamisesta ja ohjaamisesta yksinoikeusjärjestelmään, yleisen moraalien suojeleminen ja yleisesti yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvien häiriöiden estäminen.⁹³ Hyväksyttävänä rajoitusperusteina on lisäksi nähty olevan myös nimenomaisesti haitallisen

⁸⁹ *Cassis de Dijon*, C-120/78, kohta 8.

⁹⁰ *Gouda* C-288/89.

⁹¹ *Komissio v. Alankomaat* C-353/89.

⁹² *Raitio – Tuominen* 2020, s. 535–536.

⁹³ *Raitio* 2010, s. 95. Esimerkit yleisen edun mukaisista pakottavista perusteista tulevat tämän luettelon osalta EUT:n oikeustapauksista *Schindler* C-275/92, kohta 54 ja *Placanica* C-360/04, kohta 46. Viitatussa lähteessä *Raitio* 2010, s. 95 mainitaan, että perusteena perusvapauksien rajoittamiselle voisi olla myös yleisen edun mukaisten toimintojen rahoittaminen, joka mainitaan *Schindler*-tapauksen kohdassa 54. Kyseessä on kuitenkin vain oikeuttamisperuste, johon jäsenvaltiot ovat tällöin epäonnistuneesti vedonneet. Yleisen edun mukaisten toimintojen rahoittamista ei ole EUT:n oikeuskäytännössä nähty rahapelialalla sallittavaksi perusvapauksien rajoitusperusteeksi, kuten tutkielmassa myöhemmin käsitellään. Katso *Raitio* 2010, s. 94–95 ja alaviitteet 21–37 muista EUT:n oikeuskäytännössä hyväksytyistä oikeuttamisperusteista.

ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojeleminen.⁹⁴ EUT ei ole pitänyt rahapelialaa koskevassa ratkaisukäytännössään hyväksyttävänä sisämarkkinavapauksien rajoitusperusteena verotulojen vähenemistä tai käänteisesti rajoitusten perustelua vedoten jäsenvaltion verotulojen kasvamiseen rajoituksen myötä.⁹⁵ Ylipäätään puhtaasti taloudelliset, jäsenvaltion kansallista etua suojaavat ja hallinnolliset perusteet eivät ole toimineet rahapelialalla tuomioistuimen sallimina oikeuttamisperusteina.⁹⁶

EUT:n laajahkon oikeuskäytännön tarkka analyysi on tarpeen määrittäessä kuinka paljon unionin jäsenvaltioilla on harkinnanvaltaa määritellessään uhkapelaamisen rajoittamisen suhteen sen suojan tasoa, jonka se haluaa kansalaisilleen suoda uhkapelaamisen haittavaikutuksia ja lieveilmiöitä vastaan.⁹⁷ Ottaen huomioon unionitason rahapelialan harmonisoinnin puuttumisen ja *Gouda-* ja *komissio v. Alankomaat* -tapauksista tulleet pakottavat yleiseen etuun liittyvät syyt, on jäsenvaltioille annettu laajasti harkintavaltaa ja perusteluvapautta uhkapeleihin ja niihin liittyvien palveluiden perusvapauksien rajoittamiseen. Myös EUT on todennut ratkaisukäytännössään, että rahapelien erityisen luonteen, jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden sekä moraalisten ja uskonnollisten näkökulmien vuoksi jäsenvaltioille on jätetty laajasti liikkumatilaa ja harkinnanvaltaa rahapelipalveluiden säätelemiseen jäsenvaltion oman arvoasetelmien mukaisesti.⁹⁸ Yleistä etua suojelevat pakottavat syyt toimivat sisämarkkinavapauksien syrjäyttämiseen, tai tarkemmin sanottuna niiden rajoittamiseen, tilanteissa, joissa jäsenvaltiot voivat todistaa suojelepyrkimysten aitouden ja välttämättömyyden.⁹⁹ Huomattavaa on, että

⁹⁴ *Gambelli* C-243/01, kohta 67. Alaikäisten suojelesta katso *Alkio* 2020, s. 131.

⁹⁵ *Gambelli* C-243/01, kohta 43. Huomattavaa kuitenkin on, että muissa kuin rahapelialaa koskevissa tapauksissa vetoaminen verojärjestelmän johdonmukaistamiseen ja verovalvonnan tehokkuuden turvaamiseksi voivat olla toimivia perusteita sisämarkkinavapauksista poikkeamiselle. Katso tästä tapaukset *Bachmann* C-204/90 ja *Futura Participations* C-250/95, kohta 19 sekä *Raitio – Tuominen* 2020, s. 537–538. Selvitykseni perusteella rahapelialalla nämä perustelut eivät ole toimineet, syynä voinee perustellusti pitää mainittua rahapelien toimeenpanemisen asemaa poikkeuksellisena taloudellisena toimintana.

⁹⁶ Katso näistä muun muassa *Zenatti* C-67/98 ja *Stanleybet* C-463/13.

⁹⁷ *Raitio* 2010, s. 95.

⁹⁸ Katso erityisesti tapaukset *Liga Portuguesa* C-42/07 ja *Digibet Ltd ym.* C-156/13, kohta 57.

⁹⁹ *HIT & HIT Larix*, C-176/11. Perusvapauksien rajoittamiseen liittyen on huomautettava myös se, että nimenomaisia kriteereitä sijoittautumisoikeuden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteiden välisiin rajanvetokysymyksiin ei ole löydettävissä luvussa esitetyistä oikeustapauksista. Esimerkiksi *Zenatti*-tapauksessa tuomioistuin otti kantaa ainoastaan palvelujen vapaan liikkuvuuden toteutumiseen. *Gambelli*-tapauksessa otettiin toisaalta poikkeuksellisesti kantaa sekä palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen että sijoittautumisoikeuteen. *Gambelli-* ja *Zenatti*-tapauksia käsitellään tutkielmassa myöhemmin laajemmin.

syrjimättömyysperiaatteen vuoksi yleiseen etuun liittyviin syihin on mahdollista vedota vain jos poikkeus on syrjimätön.

Palveluiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden rajoittamisen arvioinnissa on kiinnitetty EUT:n viimeaikaisessa ratkaisukäytännössä entistä enemmän huomiota siihen, millä tavalla rajoitus tosiasiallisesti vaikeuttaa toisesta jäsenvaltiosta tulevan luonnollisen- tai oikeushenkilön pääsyä jäsenvaltion markkinoille. Tätä kutsutaan niin sanotusti *market access* -testiksi. Arvioinnissa ei tällöin keskitytä nimenomaisesti siihen onko jäsenvaltion rajoittava toimenpide ollut välillisesti tai välittömästi syrjivä, vaan arvioinnissa keskitytään korostuneesti siihen, kuinka rajoitusta voidaan tapauskohtaisesti oikeuttaa ja noudattaako se muutoinkin suhteellisuusperiaatetta.¹⁰⁰ Testi aktualisoituu usein tilanteissa, joissa jäsenvaltion rajoitustoimenpide ei ole muodollisesti syrjivä, mutta joka *tosiasiallisesti* johtaa muista jäsenvaltioista tarjottavien palveluiden syrjintään. Jotta yleiseen etuun vetoava rajoitustoimenpide olisi syrjimättömyysperiaatteen mukainen, tulee sen soveltua tosiasiallisesti erotuksetta kotimaisiin ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin luonnollisiin ja oikeushenkilöihin.¹⁰¹ *Market access* -testi on terminä ollut vaikeasti määriteltävissä, mutta käytännössä sen voi havainnollistaa testinä, jossa EUT analyysissään pääasiassa keskittyy rajoitustoimenpiteen vaikutuksen merkityksellisyyden arviointiin samalla kuitenkin kiistäen sen, että rajoitustoimenpiteet joilla olisi merkityksettömämmät vaikutukset jäisivät testin ja syrjimättömyysperiaatteen soveltamisen ulkopuolelle.¹⁰² Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että EUT:n oikeuskäytäntö *market access* -kriteerin käytössä on ollut varsin epäkoherenttia.¹⁰³

Alpine Investments -tapauksessa¹⁰⁴ EUT käsitteli yleiseen etuun vetoamista palvelukaupan rajoitusperusteena. Tapauksen taustana oli, että Alankomaissa oli kielto markkinoida rahoituspalveluita puhelimitse ilman vastaanottajan kirjallista suostumusta.¹⁰⁵ Alankomaissa oli siten kansallisesti kielletty niin sanotut ”kylmäsoitot”, ja alankomainen rahoitusalan yhtiö

¹⁰⁰ Raitio – Tuominen 2020, s. 536–537.

¹⁰¹ Raitio 2013, s. 594.

¹⁰² Snell 2010, s. 470–472.

¹⁰³ *Ibid.*, s. s. 470–471 ja Raitio 2013, s. 497–498.

¹⁰⁴ *Alpine Investments*, C-384/93.

¹⁰⁵ Raitio 2007, s. 466.

Alpine Investments riitautti kylmäsoittokiellon palveluiden vapaan liikkumisen vastaisena rajoitustoimenpiteenä, koska se tosiasiallisesti vaikeutti yhtiön mahdollisuutta myydä palveluitaan ja hankkia asiakkaita toisista jäsenvaltioista, erityisesti hollantia puhuvasta Belgiasta, jossa ”kylmäsoittoja” ei ollut lailla rajoitettu.¹⁰⁶ Alankomaiden kylmäsoittokielto koski kansallisia ja muista jäsenvaltioista peräisin olevia palvelun tarjoajia ja vastaanottajia samalla tavalla, mutta se tosiasiallisesti vaikeutti markkinoille pääsyä Alankomaissa ja Alankomaisten yhtiöiden markkinoille pääsyä toisissa jäsenmaissa, joten rajoitusta pidettiin siten lähtökohtaisesti kiellettyinä palvelukaupan esteenä.¹⁰⁷ Rajoitus oli siinä mielessä kaksinkertainen, että se esti Alankomaisten yhtiöiden kylmäsoitot kansallisesti sekä toisiin jäsenvaltioihin, asettaen alankomaiset rahoitusalan yhtiöt tosiasiallisesti heikompaan asemaan kuin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yhtiöt.¹⁰⁸ Kieltoa perusteltiin Alankomaiden rahoituspalvelusektorin hyvän maineen suojaamisella.¹⁰⁹

EUT:n ratkaisun mukaan kielto ei ollut syrjivä eikä se suosinut kansallisille markkinoille sijoittautuneita toimijoita, mutta se kuului silti palveluiden vapaan liikkuvuuden (artikla 56) soveltamisalaan. Olennaista oli, että kylmäsoittokiellolla oli tosiasiallinen rajoittava vaikutus rajat ylittävien palveluiden vapaaseen tarjontaan.¹¹⁰ Kiellon vaikutus todelliseen rajat ylittävään palveluntarjontaan oli kuitenkin melko välillinen,¹¹¹ sillä kielto ei kokonaisuudessaan estänyt alankomaalaisia yhtiöitä pääsemästä toisten jäsenvaltioiden markkinoille ja ”kylmäsoitot” itsessään eivät olleet sellaisia palveluita, joista rahoitussektorin yhtiöt olisivat saaneet rahallista korvausta, jolloin kylmäsoittoja ei voinut itsessään laskea artikla 50 mukaisiksi palveluiksi.¹¹² Tuomioistuin päätyi kuitenkin katsomaan, että kyseessä oli hyväksyttävä rajoitus palveluiden vapaalle liikkuvuudelle kuluttajien suojaamiseksi sijoituspalveluiden aggressiiviselta markkinoinnilta. Myös kansallisen rahoituspalvelusektorin hyvän maineen ylläpito hyväksyttiin julkiseen etuun perustuvana pakottavana vaatimuksena,

¹⁰⁶ *Enchelmaier* 2004, s. 165.

¹⁰⁷ *Raitio* 2013, s. 598 ja *Raitio* 2020, s. 536.

¹⁰⁸ *Enchelmaier* 2004, s. 165–166.

¹⁰⁹ *Marjosola* 2020, s. 411 ja *Alpine Investments*, C-384/93 kohdat 9 ja 41.

¹¹⁰ *Alpine Investments*, C-384/93 kohdat 33–35 ja *Marjosola* 2020, s. 411.

¹¹¹ *Snell* 2010, s. 453

¹¹² *Enchelmaier* 2004, s. 166.

johon vetoaminen oli tapauksessa suhteellisuusperiaatteen mukaista.¹¹³ Tapauksessa EUT myös vahvisti, että pelkästään se, että muut jäsenvaltiot soveltavat väljempää sääntöjä alueelleen sijoittautuneisiin samankaltaisten palvelun tuottajiin ei automaattisesti tee rajoittavamman jäsenvaltion säännöksistä kohtuuttomia ja ristiriitaisia unionin lainsäädännön kanssa.¹¹⁴

2.5.1 Gebhard-testi

Sisämarkkinavapauksista poikkeaminen edellä käsitellyillä yleiseen etuun perustuvilla pakottavilla syillä tai SEUT 52 artiklan perusteella vaatii EUT:n oikeuskäytännön perusteella oikeutukseen niin sanotun *Gebhard-testin* läpäisemisen. Testi edellyttää perusvapauksista poikkeamiselta neljän edellytyksen täyttymistä. Jokaisen neljän edellytyksen on täytyttävä, jotta perusvapauksista poikkeaminen olisi EU-oikeudellisesti perusteltua.¹¹⁵ Ensimmäinen edellytys on, että sisämarkkinavapauksia rajoittavaa lainsäädäntöä on sovellettava tasa-arvoisesti kaikkiin toimijoihin ilman kansallisuuteen liittyvää tosiasiallista syrjintää. Tämä on niin sanottu syrjintäkielto, jonka perusteella jäsenvaltio ei saa kohdella samanlaisia tapauksia eri tavoin lainsäädännössä ja jäsenvaltion omia kansalaisia ja oikeushenkilöitä ei saa suosia toisten jäsenvaltioiden kansalaisten ja oikeushenkilöiden kustannuksella.¹¹⁶

Syrjivinä pidetään toimenpiteitä, jotka erottelevat sijoittautumis- tai alkuperäisvaltion tai kansalaisuuden perusteella. Vastaavasti syrjivänä pidetään toimenpiteitä ja lainsäädäntöä, jota sovelletaan eri tavalla riippuen palvelun, tavarain tai palveluntarjoajan alkuperän perusteella.¹¹⁷ Syrjimättömyysperiaatteen soveltumisen suhteen keskeinen oikeustapaus rahapelialalla on *Sporting Odds*. Tapauksessa EUT arvioi, että onlinerahapeliin osalta syrjimättömyysperiaatetta oli rikottu, kun verkossa toimeenpantujen rahapeliin tarjontaoikeus oli rajoitettu ainoastaan toimijoille, jotka harjoittivat asianomaisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan kasinon toimintaa ja joilla oli jo tätä tarkoitusta varten toimilupa.¹¹⁸

¹¹³ *Raitio* 2013, s. 598. Katso myös ratkaisun kohdat 44, 45 ja 49.

¹¹⁴ *Alpine Investments*, C-384/93 kohta 27.

¹¹⁵ *Gebhard*, C-55/94, kohdat 37 ja 39.

¹¹⁶ *Joutsamo* 2000, s. 37–39.

¹¹⁷ Syrjimättömyysperiaate on määritetty SEUT 18 artiklassa.

¹¹⁸ *Sporting Odds*, C-3/17, kohdat 34–39.

Testin toinen edellytys on, että perusvapauksista poikkeamista on voitava perustella yleiseen etuun perustuvilla pakottavilla syillä. Kolmas edellytys on, että toimenpiteen eli perusvapauden rajoittamisen tulee olla omiaan turvaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteuttamisen ja testin neljäs edellytys on edellytyksistä ehkä keskeisin: perusvapaudesta saa poiketa vain sen verran kuin on vähintään tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.¹¹⁹ Tämä edellytys edellyttää perusvapauksista poikkeamiselta siten *suhteellisuusperiaatteen* mukaista arviointia. EUT:n ratkaisukäytännön mukaan yleisten prosessioikeudellisten periaatteiden mukaisesti todistustaakka tehtyjen rajoitusten oikeutuksen hyväksyttävyydestä on jäsenvaltiolla, joka on toimeenpannut perusvapauden rajoittamisen.¹²⁰

Gebhard-testin osa-alueista erityisesti suhteellisuusperiaatteen arviointi on ollut korostunutta EUT:n ratkaisukäytännössä punnitessa perusvapauksista poikkeamisen perusteltavuutta. Mikäli perusvapauksista poikkeaminen on liian pitkälle menevä toimenpide verrattuna niihin päämääriin, joita poikkeamisella tavoitellaan, ei poikkeus ole oikeutettu.¹²¹

Suhteellisuusperiaatteen EU-oikeudellinen tarkoitus on suojella EU-kansalaisten EU-oikeuteen perustuvia oikeuksia jäsenvaltioiden ja unionin instituutioiden suhteettomaksi arvioiduilta toimilta.¹²² Suhteellisuusperiaatteen mukainen arviointi itsessään pitää sisällään kolmiosaisen testin, jossa jäsenvaltion toimenpiteen soveltavuutta arvioidaan suhteessa tavoiteltuun päämäärään, sitä verrataan vaihtoehtoihin ja mahdollisesti vähemmän perusvapauksia rajoittaviin toimenpiteisiin ja viimeiseksi arvioidaan, onko taustalla oleva kansallinen intressi itsessään tarpeeksi vahva perustelemaan rajoitustoimenpiteen.¹²³ Toisaalta myös EU:n toimielinten vastatoimien on oltava oikeasuhtaisia jäsenvaltioiden EU-oikeuden vastaiseen käyttäytymiseen ja perusvapauksien rajoittamiseen nähden, ottaen huomioon jäsenvaltion toimenpiteiden vaikutukset.¹²⁴

¹¹⁹ *Gebhard*, C-55/94, kohdat 37 ja 39.

¹²⁰ *Lindman* C-42/02, kohta 25.

¹²¹ *Raitio* 2013, s. 594–595 ja 600.

¹²² Myös EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklassa on määrätty *Gebhard*-tapauksen mukaisesti, että suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on edellytys sisämarkkinavapauksien rajoittamiselle.

¹²³ *Alkio* 2020, s. 55–56.

¹²⁴ *Raitio* 2013, s. 314. Katso tästä myös EUT:n ratkaisu *Fédéchar* 8/55, jota käsitellään tarkemmin *Ibid.*, s. 314–315.

Viime kädessä suhteellisuusperiaatteen arviointi on jäsenvaltion tuomioistuimen tehtävänä, eikä EUT ole halunnut ratkaisukäytännössään rajata kansallisten tuomioistuinten harkinnanvaltaa suhteellisuusperiaatteen arvioinnin suhteen. EUT on tutkinut tarkasti syrjintään liittyvät kysymykset, mutta suhteellisuusperiaatteen toteutumisen arvioinnin EUT on jättänyt lähes täysin kansallisten tuomioistuinten arvioitavaksi. Tuomioistuin on ollut edelleen viimeaikaisessa rahapelioikeuskäytännössään hyvin haluton arvioimaan kansallisia olosuhteita.¹²⁵

Tiivistetysti suhteellisuusperiaatteen soveltumisen rahapelialaa koskevissa kysymyksissä voi esittää siten, että kansallisen ja Euroopan unionin tuomioistuimen tulee nimenomaisessa rahapelialaa koskevassa kysymyksessä arvioida, onko jäsenvaltion tekemät rajaukset ja/tai poikkeukset unionin keskeisimmin soveltuviin perusvapauksiin, eli palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauteen, suhteellisuusperiaatteen mukaisesti *oikeasuhteisia* ja mahdollisista vaihtovaihtoehdoista perusvapauksia vähiten rajoittavia verrattuna niillä tavoiteltaviin päämääriin.¹²⁶

2.5.2 Suhteellisuusperiaate *Zenatti*-tapauksen valossa

Suhteellisuusperiaatteen arvioinnista on erityisesti käsiteltävä vielä rahapelialaa erityisesti koskevaa *Zenatti*-tapausta.¹²⁷ *Zenatti*-asiassa EUT tarkasteli Italiassa voimassa ollutta yksinoikeusjärjestelmää, jonka perusteella *Zenattia* kiellettiin toimimasta Italiassa englantilaisen urheiluviedonlyöntitoimistoston välittäjänä. *Zenatin* toiminta kiellettiin, koska Italian voimassaolleen lainsäädännön perusteella hänelle ei voitu myöntää asianmukaista lupaa englantilaisen yhtiön puolesta vedonvälitykseen Italiassa. Tapauksessa EUT siten arvioi, pystyikö jäsenvaltio rajaamaan urheiluviedonlyöntiin liittyvät luvat ainoastaan tietyille jäsenvaltion yksinoikeuden omaaville toimijoille. EUT arvioi tapausta yleiseen etuun liittyvien pakottavien syiden,¹²⁸ suhteellisuusperiaatteen ja kansallisen tuomioistuimen laajan harkintavallan perusteella. EUT päätyi ratkaisussa vahvistamaan useita rahapelien kannalta

¹²⁵ *Alkio* 2020, s. 92–94. Lähteessä viitataan nimenomaisesti tapauksen *Zeturf* C-212/08 kohtiin 47 ja 50, joissa EUT velvoittaa kansallisen tuomioistuimen selvittämään kansallisen viranomaisen tosiasiallisia tarkoituksia. Katso EUT:n haluttomuudesta ja rahapelien mahdollisesta erityisasemasta myös tutkielman aiempi kappale 2.4.

¹²⁶ *Alkio* 2020, s. 55–56.

¹²⁷ *Zenatti* C-67/98.

¹²⁸ Tässä tapauksessa nimenomaisesti kuluttajansuojan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisen perustein.

merkityksellisiä periaatteita. Ratkaisun mukaan rahapelien yksinoikeutta koskeva rajoitustoimenpide on EU-oikeuden kannalta sallittua ainoastaan, jos sillä *tosiasiallisesti* pyritään vähentämään mahdollisuuksia pelata rahapelejä. Rajoituksen todellinen syy ei saa olla puhtaasti taloudellinen eikä rajoitusta voi myöskään perustella uhkapelituottojen yleishyödyllisellä käyttötarkoituksella, vaan se saa olla vain rajoituksen hyötyisiä sivuseuraus.¹²⁹ Rahapelitoiminnalla voidaan merkittäväällä tavalla sallitusti rahoittaa yleishyödyllistä toimintaa, mutta tätä ei voi käyttää palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien rajoitusten hyväksyttävänä oikeuttamisperusteena.¹³⁰

Suojeltavien tavoitteiden on oltava rajoituspolitiikan päämääränä, eivätkä taloudelliset tuotot niiden käyttökohteesta riippumatta. Samoin tapauksessa tuomioistuimien korosti, että vaikka jäsenvaltioiden toimeenpanemat rahapelijärjestelmät ja implementoidut uhkapelihaittojen suojausjärjestelmät eroavat selvästi toisistaan, ei niiden toisistaan poikkeavuus tai unionin tuomioistuimen ratkaisu yhteen tiettyyn järjestelmään liittyen vaikuta välittömästi toisen uhkapelijärjestelmän hyväksyttävyyteen.¹³¹

Vaikka *Zenatti*-tapauksessa unionin tuomioistuin käytti aikaa suhteellisuusperiaatteen soveltumisen arvioimiseen rahapelitapauksissa ja sillä oli merkittävä vaikutus ratkaisun eri tulkintalinjojen muodostumiseen, on EUT yleisesti ottaen jättänyt suhteellisuusperiaatteen tulkittamisen rahapelialaa koskevissa tapauksissa varsin vähäiseksi. Syynä voinee pitää EUT:n haluttomuutta arvioida jäsenvaltioiden kansallisia olosuhteita, jolloin kansallisten tuomioistuinten liikkumavara jätetään mahdollisimman laajaksi.¹³² EUT:n suhtautumisesta rahapelialaan katso tutkielman aiempi kappale 2.4.

Jäsenvaltiot voivat siten vapaasti vahvistaa rahapelipolitiikkansa tavoitteet ja määrittellä arvoasetelmiensa mukaisen uhkapelihaittojen tavoitellun suojan tason, ottaen kuitenkin perusvapauksista poiketessa huomioon EUT:n oikeuskäytännössä asetetut aiemmin mainitut vaatimukset. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemys, että kun EUT:n viimeaikaista oikeuskäytäntöä palveluiden vapaasta liikkuvuudesta ja sijoittautumisvapaudesta

¹²⁹ *Zenatti* C-67/98, kohta 36.

¹³⁰ *Schindler* C-275/92, kohta 60.

¹³¹ *Zenatti* C-67/98, kohta 34.

¹³² *Alkio* 2020, s. 92–94.

poikkeamisesta analysoidaan, on nähtävissä, että unionin tuomioistuin on rahapeliasioissa ottanut kansalliset erityisolosuhteet korostuneesti huomioon sisämarkkinaoikeudellisten perusvapauksien kustannuksella. Palveluiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden alalla kansallista tilanneherkkyyttä kuvaavia ratkaisuja on huomionarvoisa määrä, ja niissä on hyväksyttävään sävyyn annettu painoarvoa kansallisille erityispiirteille, joilla sisämarkkinaoikeudellisia perusvapauksia on rajoitettu.¹³³ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että EUT on selkeästi ottanut alaa koskevissa ratkaisuissaan huomioon kansalliset erityisolosuhteet toisinaan sisämarkkinaoikeuden tavanomaisen tulkintalinjan kustannuksella.¹³⁴ EUT on alaa koskevissa ratkaisuissaan toistuvasti todennut, että sen varmistaminen, että kansallinen rahapelien toimeenpanoa koskeva säännöstö tosiasiallisesti täyttää EU-oikeuden asettamat lukuisat vaatimukset, on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.¹³⁵

EUT:n oikeuskäytännön voidaan siten nähdä vaativan jäsenvaltioilta todistustaakkaa perusteltujen rajoitusten oikeutettavuudelle ja Gebhard-testin ja suhteellisuusperiaatteen mukaista tarkkaa arviointia toimenpiteiden sallittavuudesta. Toisaalta samaan aikaan oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei unionin tuomioistuinta haittaa jättää toimenpiteiden tarkempi oikeudellinen arviointi kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi. Yleiseen etuun perustuvia pakottavia syitä on laajamittaisesti ja jäsenvaltiokohtaisesti otettu unionin tuomioistuimen arvioinnissa huomioon. EUT:n aktiivisen roolin ja toisaalta jäsenvaltioiden erityisten aseman kunnioittamisen vuoksi sovellettava oikeuskäytäntö on jäänyt osittain epäselväksi, ottaen lisäksi huomioon edellä mainitut *Zenatti*-tapauksen linjaukset. Näiden syiden vuoksi perusvapauksista poikkeuksia arvioitaessa on ehdottoman tärkeää ottaa huomioon jäsenvaltioiden laajahkon harkinnanvallan ja suhteellisuusperiaatearvioinnin lisäksi *Gambelli*-tapauksesta kummunnut vaatimus uhkapelijärjestelmien, kansallisen lainsäädännön ja jäsenvaltion rahapelipolitiikan *johdonmukaisuudesta ja järjestelmällisyydestä*.¹³⁶

¹³³ *Tilanneherkkyydellä* tässä yhteydessä tarkoitetaan EUT:n tulkintalinjaa siitä, että rahapelialaa koskevalla lainsäädännöllä on jäsenvaltiokohtaisesti merkittäviä eroja uskonnollisten, moraalisten ja kulttuuristen näkökohtien vuoksi.

¹³⁴ *Raitio* 2010, s. 95–97.

¹³⁵ HE 255/2022 vp, s. 20.

¹³⁶ *Gambelli* C-243/01, kohdat 26 ja 67.

3 Liiketoiminnassa huomioitavat yksinoikeusjärjestelmien erityisedellytykset ja *OPAP*-tapaus

3.1 Johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytykset

Aiemmassa luvussa käsiteltiin yleisemmällä tasolla Euroopan unionin rahapelioikeutta ja jäsenvaltioiden harkintavaltaa omia rahapelijärjestelmiään toteuttaessaan. Luvussa avattiin mille perusvapauksille ja niiden rajoittamisille Euroopan unionin rahapelimarkkinat käytännössä rakentuvat. Tässä luvussa tarkastellaan Fennica Gaming Oy:n toiminnan kannalta käytännöllisemmin millaisia nimenomaisesti yksinoikeusjärjestelmien toimintaa ohjaavia ja velvoittavia periaatteita Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on muodostunut. Luvussa käsitellään lisäksi, miten Fennica Gaming Oy:n liiketoimintaa tulisi arvioida EUT:n oikeuskäytännöstä tytäryhtiön liiketoiminnan olosuhteiden kannalta verrattavimman *OPAP*-tapauksen valossa.

Vaatus rahapelijärjestelmien johdonmukaisuudesta ja järjestelmällisyydestä tulee *Gambelli*-tapauksesta, jota on oikeuskirjallisuudessa pidetty *Schindlerin*¹³⁷ jälkeisessä EUT:n oikeuskäytännössä yhtenä tärkeimmistä jäsenvaltioiden rahapelipolitiikkaa ohjaavana ennakkoratkaisuna.¹³⁸ *Gambelli* oli unionin tuomioistuimen ensimmäinen verkossa välitettäviä ja jäsenvaltioiden rajat ylittäviä uhkapelejä koskeva ennakkoratkaisu, jossa arvioitiin sekä sijoittautumisvapauden ja palveluiden vapaan liikkumisen rajoitusten edellytyksiä. Tapauksen arvioinnissa perusvapauksista poikkeamiselta jäsenvaltiolta vaadittiin Gebhard-testin ja SEUT 52 artiklan edellytysten täyttämisen lisäksi tarkempia ja nimenosempia edellytyksiä rajoitusten johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden osalta, jotta rajoitukset voitiin nähdä olevan EU-oikeuden rahapelialaa koskevien reunaehtojen sallittavissa.

Siten ainoastaan *Gebhard*-testin, suhteellisuusperiaatteen noudattamisen ja yleiseen etuun perustuvien pakottavien syiden ei nähty olevaan yksinään riittävät edellytykset takaamaan jäsenvaltion uhkapelijärjestelmän EU-oikeuden noudattavuudesta. Järjestelmällisyyden ja johdonmukaisuuden -edellytys määritettiin ratkaisussa yksinkertaistutetusti siten, että suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden mukaisesti jäsenvaltioiden rajoitusten on oltava

¹³⁷ *Schindler C-275/92*.

¹³⁸ *Heikkilä 2002*, s. 1030.

sekä syrjimättömiä että oikeasuhteisia ja omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, mutta samaan aikaan rajoitukset eivät saa rajoittavuudessaan ylittää sitä, mikä on vain välttämätöntä tavoitellun päämäärän tavoittamiseksi. Kuitenkin näiden edellytysten lisäksi toimeenpantujen rajoitusten on edistettävä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla rahapelijärjestelmän tavoitteita.¹³⁹ Tutkielmassa aiemmin viitatus mukaisesti tapauksessa myös vahvistettiin unionin tuomioistuimen tulkintalinja siitä, että rahapelipolitiikan tavoite ei saa olla puhtaan taloudellinen eivätkä jäsenvaltiot saa ainoastaan verotulojen kerryttämisen vuoksi houkutelua jäsenvaltioiden kansalaisia pelaamaan uhkapelejä. Tällöin jäsenvaltioissa pohdittavaksi ratkaisun jälkeen jäi, onko EUT ottanut uhkapelien markkinoimisen suhteen kielteisen linjan. Kuitenkin esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2005:27 Suomessa kansallisella tasolla tulkittiin, ettei *Gambellin* voitu nähdä johtavan sellaiseen tulkintaan, etteikö yksinoikeuden haltija voisi markkinoida rahapelipalveluitaan lainkaan. Myöskään unionin tuomioistuimen myöhempi oikeuskäytäntökään ei ole kumonnut korkeimman oikeuden olettaa. Asiaa käsitellään jossain määrin laajemmin myöhemmin tutkielman valvotun kasvun politiikkaa käsittelevässä kappaleessa.

Käytännön toimien tasolla johdonmukaisten ja järjestelmällisten toimien vaatimus tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kuluttajansuojalla ja uhkapelihaittojen torjunnalla perustellut rajoitukset sisämarkkinavapauksiin tulee *tosiasiallisesti* edistää näiden tavoitteiden toteutumista jäsenvaltiossa. *Gambelli*-tapauksessa EUT otti asian arvioitavaksi Italian yksinoikeusjärjestelmässä nähdyn intressiristiriidan välillä, kun Italia perusteli yksinoikeusjärjestelmänsä EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä nimenomaisesti yleisesti hyväksytyjen kuluttajansuojan ja uhkapelihaittojen torjunnan perusteluilla, mutta samanaikaisesti yksinoikeusjärjestelmä käytti huomattavasti varojaan rahapeliensä addiktoivampaan kehittämiseen ja aggressiiviseen markkinointiin, joiden voitiin toimina nähdä aktiivisesti johtavan uhkapelihaittojen lisääntymiseen ja kuluttajansuojan epähuomiointiin puhtaasti yksinoikeusjärjestelmän liiketaloudellisen hyödyn tavoittelemisen vuoksi. EUT:n mukaan jäsenvaltio ei voi perustella perusvapauksien rajoitustoimenpiteitään yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämisellä tai edellä mainituilla muilla yleiseen etuun perustuvilla

¹³⁹ *Gambelli* C-243/01, erityisesti kohta 67.

pakottavilla syillä, jos järjestelmä tosiasiallisesti itse toiminnassaan käyttäytyy vastoin vedottuja poikkeusperusteita.¹⁴⁰

Jossain määrin johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytyksellä siten testataan kansallisten yksinoikeusjärjestelmien oikeuttamisperusteiden ”tekopyhyttä” tai ristiriitaisuutta sen suhteen, kuinka paljon kansalliselta yksinoikeudenhaltijalta sallitaan ulkomaisilta palveluntarjoajilta yleisten pakottavien syiden vuoksi rajoitettua toimintaa.¹⁴¹ *Gambelli*-tapauksen mukaisen suhteellisuusperiaatearvioinnin täyttymisen edellytyksenä voidaan pitää sitä, että kansallisesti toimeenpantu rahapelipolitiikka on johdonmukaisesti ristiriidatonta, eli sisämarkkinavapauksia rajoittava toimenpide ei saa itsessään olla miltään osin ristiriidassa esitettyjen tavoitteiden toteutumisen kannalta, ja järjestelmällistä siten, että jäsenvaltion valitsema rajoituskeino on aiheellinen ja soveltuva määritetyn tavoitteen toteutumiseksi.¹⁴² Vaikka johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytyksen on täytyttävä, jotta kansallisen uhkapelijärjestelmän voidaan katsoa olevan sisämarkkinaoikeudellisesti sallittu, voidaan esittää näkemys siitä, että tämänkin periaatteen täyttymisen ja siten uhkapelijärjestelmän hyväksymättömyyden kriteeri lienee olevan varsin korkealla suhteellisuusperiaatteen yleisen soveltamisen, jäsenvaltion tuomioistuimen laajan harkinnanvallan vuoksi ja EUT:n tilanneherkkyydestä johtuvan puuttumattomuuden vuoksi.

Esimerkiksi juuri *Gambelli*-tapauksessa Italian kansallinen tuomioistuin esitti unionin tuomioistuimelle, että kansallinen lainsäädäntö tosiasiaassa pyrki vain yksinoikeusjärjestelmän kasvattamisen myötä tulojen keräämisen muiden jäsenvaltioiden uhkapelitoimijoiden kustannuksella ja voimassa olevien toimiluvan haltijoiden suojaamiseen esitetyistä yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä huolimatta. EUT ei silti ilmaissut ratkaisussaan suoraan ja nimenomaisesti kantaansa siitä, oliko jäsenvaltion uhkapelijärjestelmä kuitenkin syrjimättömyys- tai suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Yksinoikeusjärjestelmien olemassaolon oikeuttamisen suhteen johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytys voi toimia yksinoikeusjärjestelmää tukevana arviointikeinona,

¹⁴⁰ *Gambelli* C-243/01, katso erityisesti kohdat 67–69.

¹⁴¹ *Dammert* 2017, s. 49. Katso myös lähteen alaviite 177.

¹⁴² *Mathisen* 2010, s. 1023–1024 ja 1047.

sillä oikein toteutettuna¹⁴³ jäsenvaltioiden sisämarkkinavapauksia rajoittavat toimenpiteet voivat saada lisätukea perusteluilleen *Gambelli*-tapauksen reunaehdot huomioiden. Puhtaasti järjestelmiä arvioiden yksinoikeusjärjestelmä voi täyttää johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytyksen yksioikoisemmin kuin lisenssijärjestelmä, joka järjestelmänsä vuoksi sisältää yksinoikeusjärjestelmää enemmän ristiriitaisuuksia toteuttamismuotonsa ja rajoitustensa vuoksi.¹⁴⁴

Gambelli- ja *Zenatti*-tapauksista voitaisiin tulkita EUT:n kannanotto siitä, että yksinoikeusjärjestelmiin perustuvat rahapelijärjestelmät eivät saisi tavoitteellisesti markkinoida rahapelipalveluitaan tai muutoinkaan laajentaa liiketoimintaansa ja menekkiään, koska yksinoikeushaltijan aktiiviset toimet liiketoiminnan laajentamisessa voisivat herkästi olla ristiriidassa järjestelmien uhkapelihaittoja vähentävien tavoitteiden ja oikeuttamisperusteiden kanssa. Näin oikeustapausten ratkaisuperusteluita ei kuitenkaan osittain aiemminkin esitetyn mukaisesti ole syytä typistää, vaan EUT:n oikeuskäytännössä on nähtävissä yksinoikeusjärjestelmien kehittymisen ja laajentumistarkoitusten osalta hyväksytty niin sanottu valvotun kasvun politiikka, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.¹⁴⁵ Nähdäkseni tytäryhtiön liiketoiminnan sallittavuuteen vaikuttaa merkittävästi valvotun kasvun politiikka ja sen täyttymisen sisämarkkinaoikeudelliset reunaehdot, sillä yhtenä tytäryhtiön toiminnan tarkoituksena ja sen perustamisen taustasyynä on nimenomaisesti Veikkaus Oy:n toimintaedellytysten turvaaminen tuottamalla Veikkaus Oy:lle lisätuloja yritysten välisen liiketoiminnan myötä.¹⁴⁶

3.2 Valvotun kasvun politiikka

Tutkielmassa on aiemmin joitain kertoja mainittu, että EUT ei ole hyväksynyt oikeuskäytännössään yksinoikeusjärjestelmään perustuvien rahapelijärjestelmien perusteluiksi puhtaasti taloudellisia argumentteja tai valtion verotulojen kasvattamiseen perustuvia toimenpiteitä. Käsitelystä oikeuskäytännöstä voidaan päätellä EUT:n tulkintalinja siitä, että yksinoikeusjärjestelmillä on ainakin jonkinlaiset veloitteet rajoittaa kasvutoimintaansa

¹⁴³ Tässä yhteydessä järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti.

¹⁴⁴ *Santa Casa* C-42/07, kohdat 67 ja 69. Katso myös *Alkio* 2020, s. 72–73.

¹⁴⁵ *Mäki-Lohiluoma* 2021, s. 231–232.

¹⁴⁶ HE 135/2021 vp, s. 53–56.

eivätkä yksinoikeusjärjestelmät saisi epäjohtonmukaisesti aiheuttaa välittömästi tai välillisesti uhkapelihaittojen lisääntymistä, jota voidaan pitää alati laajentuvan uhkapelimarkkinan ja liiketoiminnan aggressiivisen laajentamisen seurauksena. EUT ei ole kuitenkaan ratkaisukäytännössään täysin poissulkenut yksinoikeusjärjestelmien tavoitteellista laajentumista tai liiketoiminnan kasvattamista, joten tässä kappaleessa käsitellään, kuinka EUT:n oikeuskäytännöstä on löydettävistä reunaehdot yksinoikeusjärjestelmien liiketoiminnan kasvun sallittavuudelle.¹⁴⁷

Jäsenvaltion ohjaama rahapelialan valvotun kasvun politiikka on sallittua, jos sen tosiasiallisena ja todistettavissa olevana tarkoituksena on luoda luotettava, mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto laittomalle ja kielletylle rahapelaamiselle. Valvotun kasvun politiikkaa määrittävät keskeisimmät tapaukset arvioni mukaan ovat ainakin *Placanica*¹⁴⁸, *Ladbrokes*¹⁴⁹, *Santa Casa*¹⁵⁰ ja *Stoss*¹⁵¹.

Tapauksessa *Placanica* oli kyse Italiassa erinäisiä rahapelejä toimeenpanevasta yksinoikeusjärjestelmästä, jolle jäsenvaltio oli asettanut huomattavat tavoitteet uhkapeliliiktevaihdon selväksi kasvattamiseksi. Aiemmin mainitun mukaisesti unionin tuomioistuimien oli jo toistuvasti ratkaissut rahapelialaa koskevissa tapauksissaan, ettei yksinoikeusjärjestelmän tarkoituksena voi olla puhtaan taloudelliset tai verotukselliset syyt.¹⁵² Tapauksessa EUT päätyi kuitenkin hyväksymään Italian esittämät perustelut yksinoikeudenhaltijan liikevaihdon huomattavan kasvun politiikalle. Ratkaisua tulee tulkita sen kontekstissa. Ratkaisun antamisen aikaan Italiassa laittoman ja kielletyn uhkapelaamisen määrä oli markkinaosuudeltaan huomattava ja arvioiden mukaan jopa puolet koko rahapelisektorista. Italia pystyi tapauksessa kuitenkin näyttämään toteen, että laitton

¹⁴⁷ HE 255/2022 vp, s. 19.

¹⁴⁸ *Placanica*, C-360/04.

¹⁴⁹ *Ladbrokes*, C-258/08.

¹⁵⁰ *Santa Casa*, C-42/07.

¹⁵¹ *Stoss*, C-316/07.

¹⁵² *Gambelli* C-243/01, kohta 43.

uhkapelaaminen oli suoraan yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja sen rahoittamiseen.¹⁵³

Tapauksessa unionin tuomioistuin arvioi, että yksinoikeudenhaltijoille ja muille luvan saaneille rahapelialan toimijoille voidaan sallia laaja ja houkutteleva pelivalikoima, uhkapelien tavallisesti hyväksytyä laajemmat markkinointioikeudet ja uusien jakelutekniikkojen hyväksi käyttäminen. Tapauksessa edellytykseksi tämän niin sanotun valvotun kasvun politiikalle nähtiin, että jäsenvaltion tulee pystyä todistamaan, että yksinoikeusjärjestelmän tai luvan saaneen toimijan valvottu kasvu johtaa laittoman uhkapelaamisen kanavointiin laillisiin uhkapeleihin ja siten ehkäisten laittomasta uhkapelaamisesta aiheutuvia lieveilmiöitä. Tavoitteen toteuttamiseksi laillisesti toimivien rahapeliyhteisöjen tarjoamien laillisesti toteutettujen uhkapelien ja -palveluiden on oltava houkuttelevia ja kilpailukykyisiä, jotta niillä on tosiasiallisesti mahdollisuudet tehokkaasti kanavoida laitonta uhkapelaamista laillisesti toteutettuihin uhkapeleihin.¹⁵⁴ Vaikka *Placanica*-tapaus siten määrittää valvotun rahapelialan kasvun politiikan reunaehdoja, on oikeuskirjallisuudessa esitetty näkemys, että tapausta ei voi pitää yksiselitteisenä vastauksena EUT:n tulkintalinjasta uhkapelien aktiivisen markkinoinnin ja liiketoiminnan kasvattamisen sallittavuudesta tapauksissa, joissa jäsenvaltiossa ei ole Italian historiallisen kontekstin mukaista ilmeistä laittoman uhkapelaamisen ongelmaa ja sen aiheuttamia lieveilmiöitä.¹⁵⁵

Tutkielmassa aiemmin käsitellyn mukaisesti, jotta rajoitustoimenpiteen voidaan nähdä olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen, täytyy rajoitustoimen olla käsillä olevista vaihtoehdoista perusvapauksia vähiten rajoittava mutta laajuudeltaan kuitenkin sellainen, että asetettu päämäärä on mahdollista tavoittaa. Rajoituksen on oltava oikeasuhteinen ja mitä rajoittavampi poikkeus perusvapauksista on, sitä vahvempi kansallisen intressin on oltava. Nähdäkseni oikeuskirjallisuudessa esitetty näkemys Italian historiallisen kontekstin huomioimisesta on aiheellinen, sillä ratkaisun perusteluissa yksinoikeusjärjestelmän liikevaihdon tarkoitushakuinen laajentamistavoite hyväksyttiin nimenomaisesti uhkapelihaittojen ja

¹⁵³ *Mäki-Lohiluoma* 2021, s. 232, katso myös *Placanica*, erityisesti kohdat 55–56.

¹⁵⁴ *Placanica*, C-360/04, kohta 55.

¹⁵⁵ *Mäki-Lohiluoma* 2021, s. 232. Huomioitavaa *Placanica*-tapauksessa on myös se, että siinä EUT totesi, että Italian yksinoikeuteen perustuva uhkapelijärjestelmän lainsäädäntö oli EU-oikeuden kannalta liian rajoittava eikä yhteensovitettavissa tutkielmassa aiemmin käsiteltyjen EU:n perussopimuksissa määriteltyjen perusvapauksien kanssa.

rikollisuuden torjunnan vuoksi. Tapauksessa kansallisen intressin punninta oli siten rajoitustoimenpidettä selvästi tukeva. *Placanica*-tapausta ei voine siten sellaisenaan ilman suhteellisuusperiaatteen tarkempaa tapauskohtaista arviointia pitää lähtökohtaisena oikeutusperusteena toisen jäsenvaltion toisenlaisen kansallisen intressin tilanteessa.

Santa Casa -tapauksessa EUT ratkaisi, että verkkorahapeleihin ei suoraan soveltu muussa eurooppaoikeudessa tunnustettu vastavuoroisen tunnustamisen periaate.¹⁵⁶ Perusteena vastavuoroisen periaatteen soveltumiselle ratkaisun mukaan on se, ettei jäsenvaltioilla voi olla riittäviä takeita siitä, että toiseen jäsenvaltioon rekisteröity rahapeliyhtiö voi taata valvonnan kautta samanlaista kuluttajansuojaa ja rikollisuuden ehkäisyä kuin kansallisesti valvotut ja toimivat rahapeliyhtiöt. Valvotun kasvun politiikan kannalta tuomioistuin vahvisti *Placanica*-tapauksen linjauksen ja totesi, että rikollisuuden torjunta on yksi rahapeli monopolin sallittavuuden perusteista, jonka edistämiseksi EU-oikeus sallii enemmän liikkumavaraa monopoliyhtiön kasvuhakuisuudelle ja markkinoinnille. Valvotun kasvun mukaisesti toimivan yksinoikeusjärjestelmän eduksi nähtiin nimenomaan sen potentiaalinen kanavointikyky ja rikollisuuden torjunnan edistäminen.¹⁵⁷

Stoss-tapaus oli tietynlainen kokoomatapaus, jossa EUT johdonmukaisesti sovelsi edellä käsiteltyjä valvotun kasvun edellytyksiä sekä *Gambellin* johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytyksiä. Tapauksessa EUT arvioi yksinoikeusjärjestelmään perustuvaa rahapelijärjestelmää, jossa vain tietyt rahapelit oli tarkasti rajattu yksinoikeudenhaltijalle, kun taas samaan aikaan jäsenvaltio salli uhkapelien tarjoamisen verkon välityksellä käytännössä rajoituksetta. Jäsenvaltio oli myös samaan aikaan systemaattisesti purkanut rahapelien sijoittamiseen liittyviä edellytyksiä kasinoiden

¹⁵⁶ Periaate on lähtöisin *Cassis de Dijon* -tapauksesta (C-120/78). Sen mukaan jossakin jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun palvelun tai tuotteen myyntiä ei saa lähtökohtaisesti kieltää toisessa jäsenvaltiossa. Koska vastavuoroisen tunnustamisen periaate ei soveltu rahapelialalla, ei yhteen jäsenvaltioon sijoittunut rahapeliyhtiö saa ilman toisen jäsenvaltion lainsäädännön hyväksyntää harjoittaa toimintaansa tai myydä palveluitansa toisen jäsenvaltion alueella. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltuminen rahapelialalla käytännössä tuhoaisi yksinoikeusjärjestelmien toimintaedellytykset. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen lähempi tarkastelu rahapelikontekstissa jää syvemmiltä osin tutkielman käsittelyn ulkopuolelle, katso aiheesta mm. Alkio 2020, s. 54–60, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus tapauksessa *Markus Stoss* ja Euroopan parlamentin mietintö sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, 2011/2084.

¹⁵⁷ *Santa Casa*, C-42/07, kohdat 63–70. Rikollisuuden torjuntaan vetoamista voi pitää *Santa Casa*- ja *Placanica-tapausten* perusteella vahvempaan poikkeusperusteena kuin esimerkiksi vetoamista kuluttajien suojaan tai pelihaittojen ehkäisemiseen. Yksinoikeusjärjestelmän etu rikollisuuden torjunnassa verrattuna muihin rahapelijärjestelmiin on vahvistettu myös EUT:n muussa ratkaisukäytännössä, kuten *Läärä* C-124/97 ja *Zenatti*-tapauksissa.

ulkopuolella ja rahapelien saatavuutta oli siten huomattavasti laajennettu. Ratkaisussaan tuomioistuin linjasi, että rahapelipolitiikkaa tulee arvioida systeemiä kokonaisuudessaan arvioiden, eikä tapauksessa jäsenvaltion voitu nähdä toimineen valvotun kasvun politiikan mukaisesti, järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti salliessaan tietyn uhkapelaamisen määrän huomattavan lisääntymisen samalla rajoittaessaan yksinoikeushaltijan rahapelejä muiden toimijoiden palveluilta. *Stoss*-tapauksen asetelma esitti myös kansallisen yksinoikeusjärjestelmämme sallittavuudelle merkityksellisen kysymyksen: ovatko yksinoikeusjärjestelmämme EU-oikeudelliset edellytykset edelleen olemassa, jos muihin maihin kohdistuvan uhkapelaamisen määrä kasvaa huomattavasti eikä Suomi tee toimia ulkomaille kohdistuvan uhkapelaamisen rajoittamiseksi.

Asiaa ei käsitellä suoraan tästä näkökulmasta arpajaislain uudistuksia koskevissa hallituksen esityksissä HE 135/2021 ja HE 255/2022, mutta muun muassa maksuестоjen ja markkinointikieltojen lisäämistä arpajaislakiin voidaan pitää lainsäätäjän toimina, joilla yksinoikeusjärjestelmämme johdonmukaisuutta voidaan nähdä vahvistetun. Viranomaisten tarkasti valvomat ja toteuttamat maksuliikenne-estot ja markkinointikiellot ovat nähdäkseen *Stoss*-tapauksen valossa yksinoikeusjärjestelmän kanavoitinta ja sille asetettuja tavoitteita tosiasiallisesti tukevia toimia. Tällaisten yksinoikeusjärjestelmää tukevien rajoitustoimenpiteiden laiminlyömistä voisi käänteisesti pitää yksinoikeusjärjestelmältä sallimattomana epäjohdonmukaisena ja -järjestelmällisenä toimintana.

*Ladbroke*s-tapaus tunnistettiin Hannes Snellmanin ulkopuolisessa oikeudellisessa arvioissa keskeisimmäksi valvotun kasvun politiikkaa linjaavaksi unionin tuomioistuimen tapaukseksi.¹⁵⁸ Tapauksessa unionin tuomioistuin totesi, että kansallisten tuomioistuinten ei tarvitse jokaisessa tilanteessa erikseen ja nimenomaisesti arvioida, onko jäsenvaltion rajoitustoimi omiaan takaamaan rajoituksen tavoitteen toteutumisen ja onko rajoitus suhteellisuusperiaatteen mukainen. Esitetty poikkeus suhteellisuusperiaatteen soveltumiseen soveltuu vain tilanteissa, joissa täytäntöönpanotoimi on välttämätön rajoitustoimen tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi eikä se sisällä lisärajoituksia.¹⁵⁹ Myös valvotun kasvun politiikka tiivistettiin tapauksessa ratkaisun kohdassa 25:

¹⁵⁸ *HS* 2020, s. 6–8.

¹⁵⁹ *Ladbroke*s, C-258/08, kohta 59. Katso asiasta laajemmin myös *Mäki-Lohiluoma* 2021, s. 233–234. Huomattavaa *Ladbroke*s-tapauksen linjauksessa on se, että ratkaisun tämä linjaus nimenomaisesti sallii erilaisten aktiivisten rajoitustoimenpiteiden kuten maksuliikenne- ja voittonlunastusestojen käyttämisen

Kuten oikeuskäytännössä on jo katsottu, valvottu rahapelialan kasvun politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia eli kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin.

Muilta osin *Ladbrokes*-tapaus nähdäkseni vain vahvistaa muuta valvotun kasvun politiikasta aiemmin todettua.

Yksinoikeusjärjestelmän liikevaihdon tarkoitushakuinen kasvattaminen sallitun valvotun kasvun politiikan mukaisesti edellyttää sitä, että jäsenvaltion koko rahapelijärjestelmän on toteutettava valvotun kasvun politiikkaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, jos tällaisella politiikalla perustellaan rahapelaamisen yksinoikeusjärjestelmää jollain tai kaikilla uhkapelaamisen sektoreilla. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemys, että valvotun kasvun politiikan vaatimukset ja järjestelmän johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytykset on helpompi toteuttaa Suomen kaltaisessa yksinoikeusjärjestelmässä kuin lisenssijärjestelmän kaltaisessa systeemissä, jossa valvonta ja mahdollinen kasvun ohjaaminen on sirpaloitunut useille eri hallinnon tasoille.¹⁶⁰

Sisäministeriön juuri valmistuneen esiselvityksen mukaan asiaa ei ole syytä pelkistää kuitenkaan näin suoraviivaisesti. Esiselvityksen perusteella, mikäli Suomessa päädyttäisiin siirtymään yksinoikeusjärjestelmästä lisenssijärjestelmään, tulisi lisenssijärjestelmässäkin huolehtia viranomaisen tiukasta valvonnasta. Lisenssijärjestelmän käyttöönotto vaatisi myös tarpeen arvioida uudelleen rahapelitoiminnan valvonnan organisaatorakennetta.¹⁶¹ Suomessa rahapelitoimintaa valvotaan tällä hetkellä omistajaohjauksella, parlamentaarisesti nimitetyn yhtiön hallituksen ja hallintoneuvoston taholta ja Poliisihallituksen valvontavastuun kautta. Siten puhtaasti legaalista arvioiden kansallinen rahapelitoiminta toimii tällä hetkellä sen liiketoimintamallin mukaisesti, johon valtioneuvosto antaa luvan ja siten, kuinka

yksinoikeusjärjestelmän tukemiseksi. Näin asiaa myös jossain määrin käsiteltiin arpajaislain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä, katso HE 135/2021 vp, s. 52–53.

¹⁶⁰ *Mäki-Lohiluoma* 2021, s. 238.

¹⁶¹ Sisäministeriön esiselvitys VN/342/2023, s. 49–50.

valtioneuvosto sallii.¹⁶² Lisenssijärjestelmässä sisäministeriön esiselvityksen perusteella olisi tarkoituksenmukaisinta perustaa valtiovarainministeriön alaisuuteen uusi valvontavirasto, jolle keskitettäisiin kokonaisvastuu rahapelitoiminnan valvonnasta Suomesta. Huomioitavaa kuitenkin on, että lisenssijärjestelmän valvonta on selvästi raskaampaa kuin yksinoikeusjärjestelmän; arvion mukaan valvontamenojen voitaisiin olettaa kasvavan maltillisestikin arvioiden kuusinkertaisiksi.¹⁶³ Esiselvityksen tietojen perusteella lisenssijärjestelmääkin olisi siten mahdollista valvoa pirstaloitumisen sijaan keskitetyn valvontaviraston kautta, joskin valvonta on varsinkin alkuvaiheessa huomattavasti yksinoikeusjärjestelmää raskaampaa.

Arpajaislain uudistuksen esitöissä valvotun kasvun politiikan soveltumisen nähtiin olevan sidottu siihen, tapahtuuko liiketoiminnan laajentaminen yksinoikeusjärjestelmään kuuluvan toimialan sisä- vai ulkopuolella.¹⁶⁴ Siten esitöissä on omaksuttu kanta, että Veikkaus Oy ei voi toimia valvotun kasvun politiikan vastaisesti, mikäli liiketoiminnan laajentuminen tapahtuu yksinoikeusalaan kuulumattomalla alalla, kuten tytäryhtiön B2B-liiketoiminnassa on nyt kyse. Tytäryhtiön liiketoiminta-alaan kuuluva uhkapelipalveluiden myynti muille jäsenvaltioalueella toimiville rahapeliyhtiöille ei kuulu Veikkaus Oy:n yksinoikeuden alaan, joten tämän tulkinnan mukaan Fennica Gaming Oy voisi laajentaa liiketoimintaansa B2B-alalla käytännössä rajoituksetta silti rikkomatta valvotun kasvun politiikkaa.¹⁶⁵

Nähdäkseni tällainen kannanotto ei ole välittömästi perusteltavissa edellä käsitelty EUT:n oikeuskäytäntö kokonaisuudessaan ja sen tarkoitus huomioituna. Aiemmin luvussa 2 käsiteltyjen perusvapauksien perusteella Fennica Gaming Oy:lla lienee lähtökohtaisesti oikeus tarjota palveluitaan vapaasti muissa jäsenvaltioissa, ellei vastaanottajavaltio rajoita sektoria hyväksyttävällä yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä.¹⁶⁶ Kysymystä ei ole kuitenkaan mielestäni syytä tarkastella ainoastaan sisämarkkinavapauksien perusteella, sillä

¹⁶² Mäki-Lohiluoma 2021, s. 238.

¹⁶³ Sisäministeriön esiselvitys VN/342/2023, s. 49–50.

¹⁶⁴ Hallituksen esityksessä HE 135/2021 asiaa ei juurikaan käsitellä, mutta katso aiheesta *HS* 2020 s. 7, erityisesti alaviite 12.

¹⁶⁵ HE 135/2021 vp, s. 53. Fennica Gaming Oy on yksinoikeusyhtiö Veikkaus Oy:n kilpailluilla markkinoilla toimiva tytäryhtiö.

¹⁶⁶ Katso erityisesti tutkielman kappale 2.5. perusvapauksien rajoittamisesta ja *Alpine Investment* -tapauksesta käyty keskustelu.

nimenomaisesti rahapelialaa ohjaava valvotun kasvun politiikka asettaa kappaleessa edellä käsitellyjä nimenomaisia lisäedellytyksiä rahapelialan yksinoikeustoimijalle. Nähdäkseni, jos yksinoikeudenhaltija voisi sivuuttaa valvotun kasvun politiikan puhtaasti sillä perusteella, että liiketoiminnan voimakas kasvattaminen tapahtuisi yksinoikeuden ulkopuolisella alalla, joka voisi väärin toteutettuna aiheuttaa välillisesti rahapelihaittojen enenemisen toisessa jäsenvaltiossa, olisi tästä johdonmukaista päätellä, että tällöin yksinoikeudenhaltijan olisi vastaavasti laillista ja sisämarkkinaoikeudellisesti sallittua toimeenpanna uhkapelejänsä toisen jäsenvaltion alueella.

Tätä nimenomaista kysymystä on jossain määrin käsitelty tytäryhtiön B2B-liiketoiminnan kannalta ehkä merkityksellisempänä yksittäisessä tapauksessa *OPAP / Stanleybet*¹⁶⁷, jota käsitellään seuraavissa kappaleissa.

3.3 OPAP-tapaus, yksinoikeudenhaltijan liiketoiminnan harjoittaminen toisen jäsenvaltion alueella

3.3.1 Tapauksen taustaa

Tapaus *Stanleybet / OPAP* tunnistettiin valtioneuvoston kanslian ja Veikkaus Oy:n teettämässä ulkopuolisissa arvioissa keskeisimmäksi EUT:n ratkaisuksi tytäryhtiön liiketoiminnan järjestämisen kannalta.¹⁶⁸ Uudistusta käsittelevässä hallituksen esityksessä tapaukseen ei viitata juurikaan, koska aiemmin tutkielmassa mainitun mukaisesti esityksessä itsessään nimenomaisesti tytäryhtiön EU-oikeudellinen arviointi jää varsin vähäiseksi, ja esitys tyytyy suppeasti viittaamaan teetetettyihin selvityksiin. Selvitykseni perusteella *OPAP* on ainoa EUT:n sisämarkkinaoikeudellinen ratkaisu, jossa EUT on edes jossain määrin käsitellyt jäsenvaltion osittain omistaman yksinoikeudenhaltijan toimintaa toisen jäsenvaltion alueella rahapelialalla.

OPAP oli alun perin Kreikan valtion täysin omistama julkinen yritys, jolla oli onnenpelien ja vedonlyöntikuponkien toimeenpanoon kansallinen yksinoikeus. Kreikka yhtiöitti *OPAP*:n pörssiyritykseksi vuonna 2001 ja vuonna 2005 Kreikka siirtyi yhtiössä vähemmistöosakkaaksi 34 prosentin omistusosuudellaan. Yhtiön enemmistö yksityisomisteisesta asemasta huolimatta

¹⁶⁷ *Stanleybet / OPAP*, C-186/11.

¹⁶⁸ Myöhemmin tutkielmassa viitataan tapaukseen tekstissä selvyuden vuoksi vain nimellä *OPAP*.

Kreikka säilytti kansallisella lainsäädännöllä itsellään rahapelien toimeenpanon valvontaoikeuden vaatimalla OPAP:lta liiketoiminnan sääntöjen hyväksyttämistä valtiolla ja valvomalla pelien järjestämismenettelyitä. Pian pörssilistautumisensa jälkeen OPAP laajensi aggressiivisesti toimintaansa Kreikasta myös Kyprokselle. OPAP laajensi siten liiketoimintaansa Kreikassa ylläpidetyn yksinoikeusjärjestelmän lisäksi toisen EU:n jäsenvaltion alueelle alati laajentaen liiketoimintaansa sekä kansallisesti että Kyproksella.¹⁶⁹

OPAP:n ylläpitämän yksinoikeusjärjestelmän sisämarkkinaoikeudellinen hyväksyttävyyys toiseen jäsenvaltion laajentumisen myötä tuli EUT:n arvioitavaksi, kun Kreikan viranomaiset olivat hylänneet englantilaisten rahapeliyhtiöiden Stanleybetin, William Hillin ja Sportingbetin hakemukset urheiluedonlyöntien ja onnenpelien järjestämiseen Kreikan markkinoilla ja kansallisesti rahapeliyhtiöiden valituksia hoitaneet tuomioistuimet pyysivät unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua Kreikan yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeuden noudattavuudesta ja perusvapauksien rajoitusten hyväksyttävyydestä.¹⁷⁰ Keskeinen ristiriita OPAP:n liiketoiminnassa oli siten se, että Kreikka salli osittain omistamansa ja valvomansa yksinoikeusjärjestelmänsä kasvattaa liikevaihtoaan huomattavien kasvutavoitteiden mukaisesti sekä Kreikalla että Kyproksella samaan aikaan rajoittaen muiden jäsenvaltioiden mahdollisuutta tarjota omia rahapelipalveluitaan Kreikassa. Tapauksessa tuli siten sivuuttavasti arvioitavaksi oliko tällainen yksinoikeusjärjestelmän ristiriitainen liiketoimintamalli EU:n sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta hyväksyttävissä. Aiemmin tutkielmassa käsitellyn mukaisesti yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen on perusteltavissa vain SEUT 52 artiklan tai yleiseen etuun perustuvien pakottavien syiden perusteella, joiden soveltuminen muuttuu kyseenalaiseksi pian, jos jäsenvaltion yksinoikeusjärjestelmä ei tosiasiallisesti edistä tällaista poikkeusperustetta.

3.3.2 Tuomioistuimen arviointia

Ratkaisussaan EUT vahvisti useita rahapelialaa koskevia yleisiä periaatteitaan ja OPAP:n liiketoiminnan sallittavuutta arvioitiin pitkälti rahapelien toimeenpanon yksinoikeudenhaltijoita koskevien yleisten reunaehtojen kautta, joita on käsitelty tutkielmassa aiemmin. Aluksi tuomioistuin vahvisti pitkään oikeuskäytännössään ylläpitämänsä kannan

¹⁶⁹ PRESS RELEASE No 7/13, saatavilla verkossa: [Press and Information \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/press-information/en/press-releases/2013/07-13) (vierailtu 5.4.2023).

¹⁷⁰ ”EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu Kreikan rahapelien yksinoikeusjärjestelmästä” 2013, saatavilla verkossa: <https://www.edilex.fi/uutiset/35080> (vierailtu 5.4.2023).

siitä, että jäsenvaltioiden asettamien perusvapauksien rajoitusten on oltava suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden mukaisia, eli yksinoikeusjärjestelmää ylläpitävien kansallisten rajoitusten on täytettävä oikeasuhtaisuuden ja syrjimättömyyden edellytykset. Lisäksi kansallisen lainsäädännön voidaan nähdä olevan omiaan takaamaan väitetyn tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa jäsenvaltion asettamaan tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Jos rajoitustoimet eivät vastaa asetettuihin tavoitteisiin johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti ja jos viranomaisvalvonta tai sen puute sallivat liiketoiminnan laajentumisen enemmän kuin on tarpeen uhkapeleihin liittyvien haittojen ja ongelmien torjumiseksi, ei rajoitustoimi ole sisämarkkinaoikeuden mukainen.¹⁷¹

Ratkaisussa todettiin, että vaikka Kreikan valtio kansallisen lainsäädännön perusteella valvoi ja ohjasi OPAP:n toimintaa, oli sen valvonta ja ohjaus enintään pinnallista. Jäsenvaltio oli muun muassa pian OPAP:n pörssilistautumisen jälkeen menettänyt oikeutensa nimittää enemmistön OPAP:n hallituksen jäsenistä, jolloin tosiasiallinen määräysvalta yhtiössä oli siirtynyt jäsenvaltiolta suurissa määrin yhtiön osakkeenomistajille.¹⁷² EUT totesi ratkaisussaan, että ottaen huomioon Kreikan valvonnan ja ohjauksen pinnallisuuden ja yhtiön yhtiöoikeudellisen aseman pörssiyhtiönä ja siitä seuraavien syiden vuoksi asiassa oli käsillä seikkoja, joiden perusteella OPAP:n toiminnan voitiin päätellä olevan Euroopan unionin sisämarkkinaoikeuden kannalta mahdollisesti ongelmallista.

Huomattavaa tapauksessa on kuitenkin se, että vaikka unionin tuomioistuin edellä mainittujen seikkojen perusteella näki OPAP:n liiketoiminnan aktiivisen laajentumisen kansallisesti ja toiseen jäsenvaltioon sisämarkkinaoikeuden noudattamisen kannalta mahdollisesti ongelmallisena, tuomioistuin noudatti rahapelialalla vakiintunutta käytäntöään, kunnioitti kansallisten rahapelijärjestelmien tilanneherkkyyttä ja jätti asian arvioimisen tältä osin kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi. Unionin tuomioistuimen mukaan kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi tuli arvioida, oliko monopolin harjoittama liiketoiminta vaarantanut monopolin suojelutavoitteet.¹⁷³ Huomattavaa ratkaisun perusteluissa oli myös se,

¹⁷¹ *Stanleybet / OPAP*, C-186/11, kohdat 27, 35 ja 36. Katso lisäksi *HS* 2020 s. 7–8 ja tutkielman kappale 3.1 johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytyksistä.

¹⁷² Kreikalla oli OPAP:n pörssilistautumisen jälkeen vuoteen 2005 saakka oikeus nimittää enemmistö OPAP:n hallituksesta, vaikka sen omistusosuus yhtiöstä oli vain 34 prosenttia. Kreikka poisti erityisoikeutensa hallituksen nimittämiseen myöhemmin vuonna 2005, koska erityisoikeus oli vastoin Kreikan osakeyhtiölakia, jonka mukaan yhtiökokous valitsee julkisen osakeyhtiön hallituksen jäsenet.

¹⁷³ Sisäministeriön julkaisu 2019:25, s. 89–91. Katso myös *Stanleybet / OPAP*, C-186/11, kohta 35.

että tuomioistuin ei nimenomaisesti ottanut kantaa siihen, oliko monopolitoimijan liiketoiminnan laajentuminen toisen jäsenvaltion alueelle itsessään ollut sisämarkkinaoikeuden vastaista ja olevan yksinoikeusjärjestelmän toteuttamisen EU-oikeudellisten edellytysten vastainen. Ratkaisun kohdassa 35 EUT tiivistä kantansa:

”Vaikka eräät ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt seikat – kuten erityisesti se, että OPAP on pörssinoteerattu osakeyhtiö, ja arvio siitä, että Kreikan valtio valvoo OPAP:tä ainoastaan pinnallisesti – ovat luonteeltaan sellaisia, että niistä voitaisiin päätellä, etteivät edellä 33 ja 34 kohdassa esitetyt edellytykset täyty, kansallisen tuomioistuimen asiana on kuitenkin arvioida, onko tilanne tällainen, ottamalla huomioon kyseiset seikat samoin kuin kaikki muut tässä arvioinnissa merkitykselliset tekijät.”

Viitatuissa kohtien 33 ja 34 edellytyksissä EUT vahvistaa yksinoikeusjärjestelmien sisämarkkinaoikeudelliset edellytykset. Tuomioistuimen mukaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa erityisesti kansallisten rahapelimarkkinoiden kehityksen näkökulmasta, onko valtion valvonta ja ohjaus, jonka piiriin monopoliyhtiön toiminnat kuuluvat, tosiasiallisesti toteutettu tavoiteltaessa yksinoikeusyhtiön eduksi käyttöön otetun monopolijärjestelmän päämääriä ja tavoitteita johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Lisäksi arvioidessaan valtion valvonnan todellista toteuttamista kansallisen tuomioistuimen on huomioitava se, että yhtä rajoittavan toimenpiteen kuin yksinoikeusjärjestelmän on oltava jäsenvaltion viranomaisten tiukan valvonnan alaisuudessa.¹⁷⁴

Julkisasiamies Mazák tarkensi asian sisämarkkinaoikeudellista arviointia ratkaisuehdotuksessaan, jossa hän katsoi, ettei rahapelimonopolyhtiön liiketoiminnan laajentaminen toisen jäsenvaltion alueelle *itsessään* ollut asiassa ratkaiseva tekijä. Julkisasiamiehen mukaan laajentuminen toisen jäsenvaltion alueelle muodostui OPAP:lle luodun yksinoikeusjärjestelmän kannalta ongelmalliseksi, kun liiketoiminnan laajentaminen kansallisesti ja toisen jäsenvaltion alueelle oli johtanut onnenpelien tarjonnan huomattavaan laajenemiseen, joka oli selvässä ristiriidassa yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden kanssa. Näin ollen julkisasiamiehen mukaan, jos kansallinen tuomioistuin ratkaisee, että kansallisen lainsäädännön tavoitteena on rajoittaa uhkapelien tarjontaa Kreikassa, se ei voi samanaikaisesti päätellä, että kansallinen lainsäädäntö on omiaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti edistämään kyseisen tavoitteen toteutumista, jos tuomioistuin havaitsee, että

¹⁷⁴ *Stanleybet / OPAP*, C-186/11, kohdat 33 ja 34. Kohdissa EUT vahvistaa ja viittaa aiempaan oikeuskäytäntöön, katso tästä *Zeturf* C-212/08, kohdat 58 ja 62 niiden oikeuskäytäntöviittauksineen.

yksinoikeudenhaltija tosiasiallisesti harjoittaa aggressiivisen kasvuhakuista politiikkaa, joka välillisesti tai välittömästi johtaa uhkapelien tarjonnan kasvamiseen eikä rajoittumiseen.¹⁷⁵

Näin ollen nähdäkseni Mazákin arviosta voi päätellä, että yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellinen hyväksyttävyyys sisämarkkina-arvioinnissa pohjautuu pitkälti jäsenvaltion harjoittaman rahapelipolitiikan johdonmukaisuuteen ja epäristiriitaisuuteen. Jäsenvaltio ei voi perustella kansallisen monopolin olemassaoloa ja ylläpitämistä uhkapelihaittojen ehkäisemisen päämäärällä mutta samaan aikaan omalla rahapelipolitiikallaan tosiasiallisesti joko lisätä uhkapelihaittojen määrää tai toimimattomuudellaan välillisesti aiheuttaa saman lopputuloksen. Vastaavasti vaikka *OPAP*-ratkaisussa ja julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotuksessa ei nimenomaisesti todettu, että yksinoikeustoimijan liiketoiminnan laajentuminen ulkomaille yksistään olisi automaattisesti sisämarkkinaoikeuden vastaista, voi ratkaisusta ja ratkaisuehdotuksesta tulkita, että yksinoikeusyhtiön liiketoiminnan laajentaminen ulkomaille voi herättää perusteltuja epäilyjä siitä, tavoitteleeko yksinoikeusyhtiö tosiasiallisesti sille asetettuja ja ilmoitettuja päämääriä vai puhtaasti taloudellista hyötyä. Yksinoikeudenhaltijan monopoliasemaa ei voida perustella *Zeturf*-tapauksen mukaisesti jäsenvaltion rahapelien toimeenpanemisen tiukalla valvonnalla, jos peliyhtiön ulkomainen liiketoiminta on tosiasiallisesti jäsenvaltion valvonnan ulottumattomissa.¹⁷⁶

Nähdäkseni, vaikka tutkielmassa käsitellyt sisämarkkinavapaudet lähtökohtaisesti sallivat palveluiden vapaan liikkumisen jäsenvaltioiden välillä rajoituksetta, voi rahapeloikeudellisissa kysymyksissä rahapelipalveluiden ”liian” vapaa liikkuminen ja laajentuminen toisen jäsenvaltion alueelle asettaa kyseenalaiseksi koko kansallisen rahapelijärjestelmän oikeuttamisperusteet yhtiön ristiriitaisen toiminnan myötä. Näin ollen vaikka tapauksessa Kyproksella oli alan harmonisoimattomuuden vuoksi velvollisuus valvoa ja ohjata kansallista rahapelipolitiikkaansa sen itse asettamien tavoitteiden mukaisesti ja halutessaan rajoittaa toisten jäsenvaltioiden rahapeliyhtiöiden toimintaa kansallisesti, jota se ei ollut tehnyt ja *OPAP*:lla näin ollen oli sisämarkkinaoikeudellinen oikeus laajentaa toimintaansa Kyprokselle, asettivat yksinoikeusyhtiötä koskevat erityisvelvoitteet *OPAP*:n aseman kyseenalaiseksi, vaikka se oli vain toiminut sen sisämarkkinavapauksien mukaisesti.

¹⁷⁵ Julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus *OPAP*-asiassa, kohdat 50–52.

¹⁷⁶ *Ibid.*, kohta 52 ja Sisäministeriön julkaisu 2019:25, s. 91 ja 105. Katso lisäksi *Zeturf* C-212/08, kohta 58.

3.3.3 Fennica Gaming Oy:n vertailukelpoisuus OPAP:iin

Tutkielmassa aiemmin mainitun mukaisesti, Veikkaus Oy:n ja valtioneuvoston kanslian ulkopuolisilla arvioijilla teetättämissä oikeudellisissa arvioissa *OPAP*-tapausta pidettiin Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan sallittavuuden kannalta keskeisimpänä EUT:n ratkaisuna.¹⁷⁷ Tapauksen suorassa vertaamisessa Fennica Gaming Oy:n toiminnan järjestämisen kannalta on kuitenkin syytä huomioida, että mielestäni tapausta ei voi pitää välittömästi vertailukelpoisena Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan kannalta. Kuitenkin arvioni mukaan *OPAP* on silti eittämättä yksittäisenä EUT:n käsitellyistä ratkaisuksista vertailukelpoisin Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan sisämarkkinaoikeudellista hyväksyttävyyttä arvioitaessa.

Kreikan yksinoikeusjärjestelmä *OPAP* ja Suomen yksinoikeusjärjestelmä Veikkaus Oy:n konserni¹⁷⁸ eroavat toisistaan selvästi useilta tosiseikoiltaan. Ensinnäkin Kreikan valtio omisti EUT:n ratkaisun aikaan *OPAP*:sta enää vain 34 prosenttia, ja yhtiö oli vapaasti vaihdettavissa Kreikan pörssissä. Enemmistö yhtiön omistuksesta kuului siten muille kuin jäsenvaltiolle itselleen.¹⁷⁹ Kreikka oli myös purkanut aiemmin käsitellyn mukaisesti määräysvaltaansa yhtiön ohjauksen ja valvonnan suhteen muun muassa purkamalla lainsäädännön, jonka perusteella se pystyi merkittävämmiin vaikuttamaan yhtiön hallituksen kokoonpanoon. Kreikan valvonnan ja ohjauksen *OPAP*:n toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvaan uhkapelitoimintaan nähtiin olevan enintään pinnallista.

Veikkaus Oy ja siten Fennica Gaming Oy ovat arpajaislain (1284/2021) 12 §:n 1 momentin mukaisesti täysin valtio-omisteisia. Arpajaislain uudistuksella ei myöskään heikennetty valtion roolia Veikkaus Oy:n valvonnan ja ohjauksen suhteen. Veikkaus Oy:n ja Fennica Gaming Oy:n toimintaa ohjataan ja valvotaan arpajaislain ja lain valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (2007/1368) mukaisesti. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan tytäryhtiön harjoittamaa yritysten välistä liiketoiminnan EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä on

¹⁷⁷ *HS* 2020, s. 7–8 ja *Avance* 2020, s. 8–10.

¹⁷⁸ Konsernilla viitataan Veikkaus Oy emoyhtiön ja Fennica Gaming Oy tytäryhtiön muodostamaan Veikkaus Oy:n konsernikokonaisuuteen.

¹⁷⁹ Kreikan valtio on sittemmin myynyt osuutensa *OPAP*:sta yksityiselle pääomasijoitusrahastolle ja vapauttanut rahapelimarkkinansa yksinoikeusjärjestelmästä lisensijärjestelmään.

jatkuvasti seurattava sen käynnistymisen jälkeen.¹⁸⁰ Kansallinen yksinoikeusjärjestelmämme on siten nähdäkseni edelleen EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti valtion tiukan ohjauksen alainen,¹⁸¹ eikä Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta ole siten *OPAP*-tapauksen tavoin vain pinnallisesti jäsenvaltion valvoma. Nämä seikat tukevat Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan harjoittamisen sisämarkkinaoikeudellista sallittavuutta.

Merkittävä ero *OPAP*:n ja Fennica Gaming Oy:n toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvan liiketoiminnan arvioinnin osalta on myös harjoitetun toiminnan muoto; *OPAP* toimeenpani Kyproksella sille yksinoikeusaseman perusteella sallittuja rahapelejä suoraan kuluttajille, kun taas Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta perustuu rahapelipalveluiden myymiseen toisten jäsenvaltioiden rahapeliyhtiöille. Fennica Gaming Oy ei siten välittömästi myy tai välitä palveluitaan toisen jäsenvaltion kuluttajille eikä *rahapelipalveluiden* myyminen kuulu Veikkaus Oy:n yksinoikeusalaan. Rahapelipalveluiden myyminen kuuluu kansallisesti ja kansainvälisesti kilpailuihin markkinoihin, eikä Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta siten lähtökohtaisesti hyväksikäyttäisi Veikkaus Oy:n yksinoikeutta rahapelien toimeenpanoon.¹⁸² Huomattavaa kuitenkin on, ettei Suomessa ole Veikkauksen yksinoikeusaseman vuoksi kehittynyt erillistä ja merkittävää yritysten välistä rahapeli tuotteiden ja palveluiden sisämarkkinaa, jolloin Fennica Gaming Oy kuitenkin välillisesti merkittävästi hyötyy Veikkaus Oy:n yksinoikeusasemasta.¹⁸³

Merkittävä ero *OPAP*:n ja Fennica Gaming Oy:n välillä on myös niiden yhtiöoikeudelliset asemat ja siitä seuraavat vaikutukset järjestelmien EU-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen. Arpajaislain muutoksella Fennica Gaming Oy:n pelipalveluiden myymisen liiketoiminta eriytettiin tarkoituksella Veikkaus Oy:n tytäryhtiöön, jotta tytäryhtiöllä ei voida lainsäädännöllisesti nähdä olevan minkäänlaista oikeutta rahapelien toimeenpanemiseen

¹⁸⁰ HE 135/2021 vp, s. 53–56.

¹⁸¹ *Zeturf* C-212/08, kohta 58.

¹⁸² Asiaan liittyy useita merkittäviä kilpailuoikeudellisia kysymyksiä, jotka on tutkielman fokuksen vuoksi rajattu tutkimuskysymysten ulkopuolelle. Kilpailuoikeudellisia ongelmia pyrittiin mitigoimaan eriyttämällä tytär- ja emoyhtiöt toisistaan kirjapidollisesti ja edellyttämällä, että yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä täysin markkinaehtoisesti (arpajaislaki 12 §). Tytäryhtiön liiketoimintaa ei saa myöskään ristiinsubventoida emoyhtiön rahapelitoiminnan tuotoilla eikä tytäryhtiö saisi hyötyä emoyhtiön toiminnan volyyminä tai yksinoikeudesta edes välillisesti. Katso tytäryhtiön kilpailuoikeudellisesta arvioinnista mm. HE 135/2021 vp, s. 54–56, *HS* 2020, s. 2–3 ja 9–13 sekä *Avance* 2020, s. 1 ja 10–14 ja liite 1 sekä Sisäministeriön julkaisu 2019:25, s. 25.

¹⁸³ HE 135/2022 vp, s. 66.

Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmän puitteissa.¹⁸⁴ Tällä yksinoikeuden rajauksella ja liiketoiminnan eriyttämisellä yksinoikeudenhaltijan tytäryhtiöön Suomi on nähdäkseni toiminut käsitellyn tiukan valvonnan periaatteen mukaisesti ja ehkäissyt Fennica Gaming Oy:ltä lainsäädännöllisesti mahdollisuutta ajautua samanlaiseen tilanteeseen, jossa OPAP:n toimeenpantua yksinoikeuteen perustuvia uhkapelejä johti koko Kreikan yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyden kyseenalaistumiseen.

Käytettäessä *OPAP*-ratkaisua Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan sallittavuuden arvioinnissa täytyy myös muistaa EUT:n oikeuskäytännössä johdonmukaisesti sovellettu linjaus siitä, että koska jäsenvaltioiden implementoimat uhkapelijärjestelmät eroavat selvästi toisistaan valvontamekanismiansa ja perusvapauksien rajoittamistapojensa puolesta, tulee jokaista rahapelijärjestelmää käsitellä EU-oikeuden sallittavuuden näkökulmasta tapauskohtaisesti eikä EUT:n ratkaisu yhdestä rahapelijärjestelmästä vaikuta välittömästi toisen jäsenvaltion uhkapelijärjestelmän hyväksyttävyyteen.¹⁸⁵ Siten vaikka edellä kuvattujen seikkojen perusteella Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta vain yritysten välisenä uhkapelipalveluiden myymisenä voidaan nähdä olevan lähtökohtaisesti paremmassa asemassa yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyden kannalta kuin tapauksessa *OPAP*, ei liian pitkälle meneviä päätelmiä *OPAP*-tapauksen tulkintalinjoista voitane vetää.

Seuraavassa luvussa Fennica Gaming Oy:n liiketoimintaa arvioidaan arpajaislain tavoitteiden näkökulmasta sekä mahdollisia tilanteita, joissa kansallisen yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyys voisi tulla uhatuksi tytäryhtiön liiketoiminnan seurauksena. Luvussa käsitellään lisäksi mitä tytäryhtiön liiketoiminnan yhteensopimattomuudesta EU-oikeuden kanssa seuraisi kansalliselle yksinoikeusjärjestelmälle.

¹⁸⁴ Tämä oli vain yksi perusteista eriyttää uhkapelipalveluiden myyntiä koskeva liiketoiminta tytäryhtiöön. Välttämättömämmät perustelut liiketoiminnan eriyttämiseksi tulivat EU:n kilpailuoikeus- ja valtioneuvoston voimassa olevien perustelujen vuoksi. Liiketoiminta oli välttämätöntä eriyttää tytäryhtiöön, jottei Veikkaus Oy hyväksikäytä määräävää markkina-asemaansa toteutettavalla liiketoiminta-alalla ja jotta liiketoiminta ei välillisesti tai välittömästi hyödy Veikkaus Oy:n erilaisista valtioneuvostojärjestelyistä. Yhtiöittäminen tytäryhtiöön oli välttämätöntä myös Veikkaus Oy:n yksinoikeusaseman vuoksi: arpajaislain mukaan Veikkaus Oy ei voi harjoittaa muuta kuin rahapeli-toimintaa Manner-Suomessa yksinoikeutensa mukaisesti. Aiheesta enemmän, katso *HS* 2020, 9–16, *Avance* 2020, s. 10–18 ja Veikkaus Oy:n asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle 12.11.2021.

¹⁸⁵ *Zenatti C-67/98*. Katso tästä myös tutkielman aiempi luku 2.3.

4 Arpajaislain tavoitteet ja seuraukset sisämarkkinaoikeuden rikkomisesta

4.1 Arpajaislain uudistus ilmoitusmenettelyssä

Tutkielmassa on käsitelty Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden edellytyksiä ja Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan yhteensovittamista yksinoikeusjärjestelmän edellytyksiin unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa. Kansallisen yksinoikeusjärjestelmämme hyväksyttävyys on tullut myös komission käsiteltäväksi joitain kertoja rikkomus- ja ilmoitusmenettelyiden kautta, joissa kansallinen lainsäädäntömme on todettu olleen Euroopan unionin rahapelo-oikeuden mukainen.

Selvitysteni mukaan kansallinen rahapelijärjestelmämme on viimeisimmän kerran vastaanottanut komissiolta arvioinnin yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyydestä vuoden 2016 arpajaislain uudistuksen myötä, jolloin komissio hyväksyi Suomen arpajaislain uudistuksen EU-oikeuden mukaisena, mutta samassa yhdessä kuitenkin painotti, että Veikkaus Oy:n on kyettävä tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti sille asetettuja päämääriä määrällisesti oikein mitoitettulla ja tarkoitusta varten luodulla tarjonnalla, joka on tiukan viranomaisvalvonnan ja -ohjauksen alainen.¹⁸⁶ Rikkomusmenettelyssä yksinoikeusjärjestelmäämme käsiteltiin viimeksi vuonna 2013 päättyneessä menettelyssä, jossa komissio päätyi hyväksymään silloisen kansallisen yksinoikeusjärjestelmän olevan yhteensopiva EU-oikeuden kanssa.¹⁸⁷ Nyttemmin tutkielmassa aiemmin mainitun mukaisesti komissio on kuitenkin lakannut käsittelemästä jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmiä koskevia rikkomusmenettelyitä.

Ilmoitusmenettelyprosessissa on kyse direktiivin 2015/1535 jäsenvaltioille asettamasta velvoitteesta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista teknisiä määräyksiä koskevista ehdotuksista ennen niiden kansallista hyväksymistä. Jos jäsenvaltion

¹⁸⁶ Sisäministeriön julkaisu 2019:25, s. 99 ja 103. Komission kannanotoista laajemmin arpajaislain vuoden 2016 uudistuksen osalta katso komission ilmoitus 2016/0247/FIN, 1.9.2016. Vuoden 2016 arpajaislain uudistuksella kansalliset uhkapelien täytäntönnäpön yksinoikeudenhaltijat Veikkaus, RAY ja Fintoto yhdistettiin yhdeksi monopoliyhtiöksi, Veikkaus Oy:ksi. Uudistus oli kansallisen rahapelitoiminnan järjestämisen kannalta niin merkittävä, että Suomi sai komissiolta kannanoton järjestelyn EU-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen ennen sen toteuttamista. Katso myös *Mäki-Lohiluoma* 2021, s. 228 ja alaviite 2.

¹⁸⁷ Sisäministeriön julkaisu 2019:25, s. 99. Katso lisäksi Euroopan komission lehdistötiedote IP/17/5109, saatavilla verkossa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_13_1101 (vierailtu 8.4.2023).

ilmoituksesta havaitaan, että esitetystä ehdotuksesta voi aiheutua esteitä tavaroiden tai palveluiden vapaalle liikkuvuudelle tai tarjoamiselle, tai ylipäätään EU:n johdetulle oikeudelle, voivat komissio ja muut jäsenvaltiot antaa yksityiskohtaisen lausunnon ehdotuksen ilmoitusmenettelyyn jättäneelle jäsenvaltiolle.¹⁸⁸ Komissiolle tulee siten lähettää lakiehdotus ennen sen toimeenpanoa arvioitavaksi, jos kansallisella säännöksellä voi olla vaikutusta unionin sisämarkkinoiden toimintaan. Näin ollen myös arpajaislain uudistusta koskeva hallituksen esitys HE 135/2021 lähetettiin komission arvioitavaksi ennen sen kansallista toimeenpanoa.¹⁸⁹ Toisessa ulkopuolisesti teetetyssä tytäryhtiön oikeudellisessa arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että mikäli tytäryhtiön liiketoiminta olisi unionin oikeuden kanssa yhteensopimatonta, tulisi siitä komissiolta kannanotto jo ilmoitusmenettelyn yhteydessä ja siten menettelyn läpäisystä ilman komission kannanottoa voisi päätellä, että tytäryhtiön liiketoiminnan EU-oikeudelliset reunaehdot oltaisiin huomioitu riittävällä tavalla hallituksen esityksessä.¹⁹⁰

Eroten aiemmasta vuoden 2016 arpajaislain uudistuksesta, vuoden 2021 arpajaislain uudistus jäi ilmoitusmenettelyssä ilman komission kannanottoja. Ilman vastustusta arpajaislain uudistus ei kuitenkaan jäänyt, vaan Malta jätti ehdotuksesta yksityiskohtaisen lausunnon, jolla se haastoi Suomen monopolijärjestelmän EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden. Maltan vastustus arpajaislain uudistuksen EU-oikeudellisesta hyväksyttävyydestä koski pääosin uudistuksen myötä tulleita kansallisia markkinointikieltoja ja maksuestoja. Maltan lausunnon mukaan lainsäädäntöprosessissa ei myöskään ollut riittävästi huomioitu sitä, oliko yksinoikeusjärjestelmä edelleen soveltuvin järjestelmä Suomen esittämien tavoitteiden saavuttamiseksi, kun verkossa tapahtuvan uhkapelaamisen määrä oli merkittävästi muuttunut edeltävän arpajaislain uudistuksen jälkeen.¹⁹¹

Maltan näkemyksen mukaan erityisesti edellä mainitut rajoitukset uhkapelien markkinoimiseen ja lainsäädännössä asetetut maksuestot eivät täyttäneet *Gebhard*-testin kaikkia edellytyksiä eivätkä siten voineet olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia olemassa

¹⁸⁸ Euroopan komissio, ”Ilmoitusmenettely lyhyesti”, saatavilla verkossa [Ilmoitusmenettely lyhyesti - European Commission \(europa.eu\)](https://european-commission.europa.eu) (vierailtu 8.4.2023).

¹⁸⁹ Ilmoitus 2021/245/FIN.

¹⁹⁰ *Avance* 2020, s. 10. Katso erityisesti kohta xi.

¹⁹¹ Katso tutkielman johdanto verkossa tapahtuvan uhkapelaamisen selvästä siirtymisestä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle.

olevista vaihtoehdoista mahdollisimman vähän perusvapauksia rajoittavia kansallisia toimenpiteitä.¹⁹² Maltan näkemyksen voi mielestäni jossain määrin haastaa siten, että EUT:n ratkaisukäytännössä on todettu yksinoikeusjärjestelmien johdonmukaiseksi ja järjestelmälliseksi asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta tukevaksi toimenpiteiksi asettaa erilaisia maksuliikenne-estoja ja markkinointikieltoja, jotta yksinoikeusjärjestelmä pystyisi tosiasiallisesti kanavoimaan uhkapelaamista yksinoikeusjärjestelmän piiriin.¹⁹³ Siten vaikka asetetut markkinointi- ja maksuliikenne-estot voidaan perustellusti nähdä merkittävinä sisämarkkinavapauksien rajoituksina, voidaan ne mielestäni nähdä myös yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä parantavina toimenpiteinä, jotka on EUT:n oikeuskäytännössä todettu sallituiksi. Näiden rajoitustoimenpiteiden voidaan nähdä osaltaan vahvistavan kansallisen yksinoikeusjärjestelmämme johdonmukaisuutta ja järjestelmällisyyttä.

Malta ei lausumassaan vastustanut tytäryhtiön liiketoimintaa EU-oikeuden vastaisena tai muutoinkaan ottanut tähän uudistukseen kantaa, joskin Maltan lausuma kokonaisuudessaan vastusti kansallisen rahapelimonopolin EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä ja siten vastustuksen voidaan nähdä jossain määrin heijastuvan myös tytäryhtiön liiketoimintaan. Selvitykseni mukaan komissio ei antanut asiassa kannanottoa Maltan lausuman jälkeen, vaan arpajaislain uudistus tuli voimaan muuttumattomana ilmoitusmenettelystä johtuneen viivästyksen jälkeen.

Nähdäkseni siitä, että ilmoitusmenettelyssä komissio ei antanut arpajaislain uudistuksesta kielteistä kannanottoa tai yhtynyt Maltan kannanottoon uudistuksen EU-oikeuden vastaisuudesta, voidaan jossain määrin päätellä, että komission silmissä yksinoikeudenhaltijan tytäryhtiön B2B-liiketoiminnan harjoittaminen ei ollut ainakaan lainsäädännöllisesti ja lähtökohtaisesti unionin sisämarkkinaoikeuden kanssa yhteensovittamatonta. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeä muistaa, että tutkielmassa käsitellyn mukaisesti komissio on ottanut jossain määrin etäisyyttä jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmiin puuttumiseen ennalta ja järjestelyiden tosiasiallinen EU-oikeuden noudattavuus tulee arvioitavaksi kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyynnöistä Euroopan unionin tuomioistuimelle.

¹⁹² Maltan lausuma ilmoitusmenettelyssä 2021/0245/FIN, s. 1–3.

¹⁹³ *Ladbroke*, C-258/08, kohta 59. Katso myös laajemmin tästä tulkinnasta tutkielman alaviite 118.

4.2 Tytäryhtiö ja arpajaislain tavoitteiden edistäminen

4.2.1 Kanavointikyvyn edistäminen

Tutkielman luvussa 3 käsitellyn mukaisesti, EUT on yksinoikeusjärjestelmiä koskevassa ratkaisukäytännössään toistuvasti vaatinut, että kansallisen rahapelipolitiikan on oltava kokonaisuudessaan arvioiden järjestelmällistä ja johdonmukaista jäsenvaltion asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi, jotta yksinoikeusjärjestelmän voidaan nähdä olevan EU-oikeudellisesti perusteltu.

Arpajaislain (661/2010) 1 §:n (1286/2016) mukaan arpajaislain, eli Suomen rahapelipolitiikan, tarkoituksena on taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Samat tavoitteet esitettiin ilmoitusmenettelyssä arpajaislain uudistuksella tavoiteltaviksi päämääriksi sekä lisäksi tavoite vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä arpajaislailla säädettyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi.¹⁹⁴ Hallituksen esityksessä Fennica Gaming Oy:n perustellaan tukevan nimenomaisesti yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn parantamista siten, että kansainvälisellä yhteistyöllä pelien kehityksessä ja toimeenpanossa olisi mahdollista tukea yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä kehittämällä yksinoikeusjärjestelmän vastuullista tarjontaa kustannustehokkaasti.¹⁹⁵

Nähdäkseni uudistuksen yhteydessä toimeenpannut maksuliike- ja markkinointiestot tukevat johdonmukaisesti kansalliselle rahapelipolitiikalle ilmoitettuja päämääriä parantaen yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä, mutta tytäryhtiön liiketoimintaa on vaikea näillä perusteluilla mieltää johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti arpajaislain tavoitteita edistäväksi. Samaan asiaan kiinnitettiin lain asiantuntijalausunnolla huomiota ja monen asiantuntijan

¹⁹⁴ Ilmoitus 2021/245/FIN.

¹⁹⁵ HE 135/2021 vp, s. 33–34.

mielestä Veikkaus Oy:lle perustettavan yritysten väliseen liiketoimintaan keskittyvän tytäryhtiön ei nähty edistävän mitään arpajaislain tavoitetta.¹⁹⁶

Hallituksen esitykseen lausuntokierroksen jälkeen täsmennettyä ja sisällytettyä tavoitetta liiketoiminnan johtamisesta yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn tehostamiseksi voinee pitää jossain määrin perusteltuna, jos Fennica Gaming Oy liiketoimintansa myötä voisi kehittää myös Veikkaus Oy:n kansallisesti toimeenpanemia uhkapelejä sillä tavalla houkuttelevasti, että aiempaa houkuttelevimmilla yksinoikeuspeleillä saataisiin käännettyä nykyistä kehityskulkua verkkouhkapelaamisen siirtymisestä ulkomaille takaisin kansallisen yksinoikeusjärjestelmän piiriin. Nähdäkseni tämä lainsäädännön esitöissä esitetty päättelyketju Fennica Gaming Oy:n arpajaislain tavoitteiden edistämisestä ei ole johdonmukainen Veikkaus Oy:n itse ilmoittamien tavoitteiden kanssa, ja parhaimmillaankin näkisin hallituksen esityksessä ilmoitetun tavoitteen enintään näennäisen toiveikkaana.

Veikkaus Oy:n mukaan tytäryhtiö on aloittanut kansainvälisen liiketoiminnan tavoitteenaan *kaupallistaa* Veikkauksen kehittämiä tuotteita ja palveluita kansallisille rahapeliyhtiöille.¹⁹⁷ Lisäksi yhtiön tavoitteeksi ilmoitetaan kasvattaa tytäryhtiön liiketoiminta johtavaksi digitaalisen transformaation kumppaniksi kansallisille peliyhtiöille. Mainittakoon, että Veikkaus Oy on ilmoittanut tytäryhtiön liiketoiminnan pitkän tähtäimen tavoitteeksi rakentaa ”kaupallisia vastuullisen pelaamisen palvelukonsepteja”, joilla Fennica Gaming Oy voisi toiminnallaan vastuullistaa myös yhteistyökumppaneiden rahapelitoimintaa.¹⁹⁸ Veikkaus Oy:n julkisesti saatavista materiaaleista ei ole tutkimukseni mukaan löydettävissä lain esitöiden tavoitetta siitä, että tytäryhtiön liiketoiminnan tavoitteena olisi nimenomaisesti kehittää Veikkaus Oy:n tarjoamia rahapelejä niin, että yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyky parantuisi yksinoikeusjärjestelmän houkuttelevampien uhkapelien myötä.

Yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn parantamista voisi jossain määrin perustella siten, että jos Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta kasvaa Veikkaus Oy:n tavoitteiden mukaisesti

¹⁹⁶ Katso tästä muun muassa Janne Salmisen lausuma perustuslakivaliokunnalle 10.11.2021, lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot hallituksen esityksestä HE 135/2021 vp hallintovaliokunnalle ja sisäministeriölle ja lainsäädäntöneuvos Heidi Kailan lausunto hallintovaliokunnalle 11.11.2021 ja HE 135/2021 vp, s. 88 ja 91–92.

¹⁹⁷ Veikkaus Oy:n vuoden 2022 vuosi- ja vastuullisuusraportti, s. 6.

¹⁹⁸ *Ibid.*, s. 9

merkittäväksi osatekijäksi Veikkauksen liiketoiminnassa,¹⁹⁹ parantuisivat Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset tytäryhtiön liikevaihdon kasvaessa ja korvatessa ulkomaisille rahapeliyhtiöille menetettyä markkinaosuutta. Tätä tulkintalinjaa ei kuitenkaan voida pitää arpajaislain tavoitteiden mukaisena ja kansallisen yksinoikeusyhtiön kanavointikykyä tosiasiallisesti edistävänä, sillä tytäryhtiön liiketoiminnan voimakas kasvaminen ei välillisesti tai välittömästi johtaisi uhkapelaamisen kanavoitumiseen yksinoikeusjärjestelmän tarjoamiin rahapelipalveluihin. Vastaavasti on syytä muistaa, että unionin oikeuskäytännön mukaan rahapeliyhtiötoiminnan tavoitteet eivät saa olla puhtaan taloudelliset, ja Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnassa on riskinä, että laajasti skaalautuessaan liiketoiminta voi aiheuttaa eneneviä rahapelihaittoja toisten jäsenvaltioiden alueilla. Asiaan kiinnitettiin huomiota myös lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa arpajaislain uudistuksen yhteydessä.²⁰⁰

Sinänsä tutkimuksessa käsiteltyjen sisämarkkinaoikeudellisten vapauksien myötä Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan harjoittaminen ja palveluiden myyminen toisten jäsenvaltioiden rahapeliyhtiöille lienee tutkielmassani ja arpajaislaissa esitetyt reunaehdot huomioiden mahdollista, mutta ongelma tällaisen järjestelmän perusteltavuudessa tulee järjestelmän johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytysten täyttymisestä. Huomioiden Veikkaus Oy:n itse esittämät tavoitteet Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnalle, on hallituksen esityksessä esitetty tavoite yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn parantamiselle yksinoikeusjärjestelmän uhkapelien kehittämisen kautta ainakin jossain määrin puutteellinen ja vailla tukea monopoliyhtiön itse ilmoittamista tavoitteista. Lisäksi yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn parantaminen kehittämällä yksinoikeusjärjestelmän tarjoamia uhkapelejä hyödyntäen kansainvälisestä B2B-liiketoiminnasta saatua kokemusta on perusteluna nähdäkseni varsin kaukainen ja tarkoitusta varten keksitty.

Kanavointikyvyn edistäminen vaikuttaa perusteluna tarkoituksenmukaisesti keksityltä arpajaislain tavoitteen edistämiseltä myös sen vuoksi, että lausuntokierrokselle lähteneessä hallituksen esityksessä tytäryhtiön liiketoimintaa ei ollut perusteltu arpajaislain tavoitteiden edistämisellä. Kanavointikyvyn edistäminen lisättiin hallituksen esitykseen perusteluksi ilmeisesti vasta lausuntokierroksella saatujen lausuntojen perusteella. Tätä tulkintaa tukee

¹⁹⁹ *Ibid.* s. 6

²⁰⁰ Lainsäädännön arviointineuvosto 2.6.2021 s. 2–3. Lainsäädännön arviointineuvosto huomauttaa, että tytäryhtiön tuottamien digitaalisten pelituotteiden tarjoaminen toisille yrityksille voi välillisesti lisätä pelaamista ja peliongelmia, vaikka esityksen tavoitteena on vähentää rahapeleistä aiheutuvia haittoja.

myös se, että kun hallituksen esitystä täydennettiin asiantuntijalausumien vuoksi lisättiin esitykseen maininta siitä, että ”yritysten välisen liiketoiminnan suhdetta esityksen tavoitteisiin on esityksessä tämän (asiantuntijalausuntojen) perusteella *terävöitetty*”.²⁰¹

Yksinoikeusyhtiöllä olisi epäilemättä muitakin ja tarkoituksenmukaisempia keinoja aktiivisesti kehittää *Ladbrokes*-tapauksen mukaisesti uhkapelejään houkuttelevimmiksi muutoin kuin harjoittamalla kansainvälistä, aktiivisesti laajennettavaa ja tulonhankkimistarkoituksellista rahapelipalveluiden B2B-liiketoimintaa.

4.2.2 Uhkapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy

Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan arpajaislain mukaisten päämäärien edistämisen voi nähdäkseni kyseenalaistaa myös rahapelaamisen taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyn osalta. Täyttääkseen yksinoikeusjärjestelmältä edellytetyt EU-oikeudelliset reunaehdot tulee kansallisen rahapeliyhtiön johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti edistää *kaikkia* sille asetettuja päämääriä. Jos Fennica Gaming Oy saattaisi Veikkaus Oy:n yksinoikeusaseman mukaisesti uhkapelejä suoraan toisten jäsenvaltioiden kansalaisten saataville ja pelattavaksi kuten aiemmin käsitellyssä *OPAP*-tapauksessa, voisi Fennica Gaming Oy:n liiketoimintaa helpommin pitää sisämarkkinaoikeuden vastaisena perusvapauksien rajoituksena, kuten *OPAP*-tapauksessa osa kansallisen tuomioistuimen tuomareista katsoi.²⁰² Myös EUT ja julkisasiamies Mazák esittivät perusteltuja kysymyksiä kansalliselle tuomioistuimelle ratkaistavaksi siitä, toimiko Kreikan uhkapelijärjestelmä tosiasiallisesti johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tavoittaakseen sille asetetut EU-oikeudellisesti yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävät päämäärät. Tapausta voinee pitää yhtenä merkittävimmistä syistä siihen, ettei Fennica Gaming Oy:lle annettu oikeutta saattaa rahapelejä suoraan kuluttajien saataville esimerkiksi sen sallivissa lisenssijärjestelmiin perustuvissa jäsenvaltioissa, koska unionin tuomioistuimen ratkaisua voi pitää selvänä merkinä siitä, että tällainen toiminta on sisämarkkinaoikeudelliselta hyväksyttävyydeltään vähintäänkin kyseenalaista.

²⁰¹ HE 135/2021 vp, s. 92.

²⁰² *Stanleybet / OPAP*, C-186/11, kohta 17. Kansallisen tuomioistuimen jäsenten enemmistön mukaan onnenpelialan laajentumista Kreikassa ei voitu pitää kontrolloituna eikä yksinoikeudenhaltijan nähty edistävän sille asetettuja tavoitteita johdonmukaisesti ja tehokkaasti. Katso lisäksi Sisäministeriön julkaisu 2019:25, s. 105.

Lain esitöissä ja Veikkaus Oy:n ja valtioneuvoston kanslian teettämässä oikeudellisissa arvioinneissa Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta arvioitiin olevan sisämarkkinaoikeuden kanssa yhteensovittavissa, koska Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta tapahtuisi ainoastaan business-to-business muodossa eikä lainkaan välittömästi kuluttajarajapinnassa business-to-consumer muodossa.²⁰³ Tutkielmassa esitetty oikeuskäytäntö ja erityisesti *OPAP*-tapauksen tulkintalinjat huomioiden olen arpajaislain esitöiden kanssa samaa mieltä siitä, että ero yritysasiakkaiden ja kuluttaja-asiakkaiden välillä vaikuttaa tytäryhtiön liiketoiminnan sisämarkkinaoikeudelliseen arviointiin merkittävästi. Suoraan tytäryhtiön toimesta toisten jäsenmaiden kuluttajien saataville saatetut uhkapelit olisivat melko varmasti rahapelihaittojen ehkäisyn vastainen toimenpide, kun taas vain yrityksille palveluita myydessä asetelma ei ole näin mustavalkoinen. Nähdäkseni yritysasiakkaille myytäviä palveluita on kuitenkin syytä arvioida syvemmin niiden arpajaislain mukaisten tavoitteiden edistämisen näkökulmasta.

Niin pitkään, kun Suomen rahapelipolitiikka perustuu Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmään, on selvää, että Fennica Gaming Oy:n myymät rahapelipalvelut ja rahapelit toisten jäsenvaltioiden rahapeliyhtiöille eivät voi tulla laillisesti ja kansallisesti toimeenpantuina suoraan suomalaisten kuluttajien saataviksi. Tätä tulkintaa tukee myös arpajaislain uudistuksessa samaan aikaan säädetyt maksuliikenne- ja markkinointiestot, joilla suomalaisten ulkomaille kohdistuvaa uhkapelaamista pyritään ehkäisemään. Näillä perusteilla voisi tulkita, että Fennica Gaming Oy:n toiminta ei tällaisenaan aiheuttaisi eneneviä uhkapelihaittoja Suomessa. Huomattavaa kuitenkin on viime vuosina kiihtynyt suomalaisen rahapelialan murros, jonka myötä suureneva määrä suomalaisesta verkkouhkapelaamisesta on yksinoikeusjärjestelmästä huolimatta siirtynyt kansainvälisille alustoille. On siten mahdollista ja jossain määrin todennäköistä, että Fennica Gaming Oy:n myymät uhkapelit ja -palvelut tulevat myös välillisesti suomalaisten saataville verkon välityksellä. Tältä osin kansallista yksinoikeusjärjestelmää ei kuitenkaan voine syyttää ristiriitaiseksi, epäjohtonmukaiseksi tai epäjärjestelmälliseksi suoraan, koska arpajaislain muilla muutoksilla voidaan nähdä olevan tosiasiallinen tarkoitus verkkouhkapelaamisen kanavointiin yksinoikeusjärjestelmän piiriin.

²⁰³ Asiaa on esitöissä painotettu muun muassa HE 135/2021 vp, s. 33: ”Uutta yritysten välistä liiketoimintaa koskeviin suunnitelmiin ei sisälly kuluttajille suunnattuja palveluita.” Liiketoiminnan ainoastaan yritysten väliseen kauppaan kohdistuvaa ulottuvuutta on painotettu myös *HS* 2020, s. 4–8 ja *Avance* 2020, s. 7–10.

Fennica Gaming Oy:n mahdollisesti aiheuttamia uhkapelihaittoja Suomen kansalaisille voi tässä vaiheessa pitää hyvin vähäisinä huomioiden myös tytäryhtiön liiketoiminnan koon.²⁰⁴

Merkittävämpi ristiriitaisuus rahapelihaittojen ehkäisyn tavoitteen kanssa tytäryhtiön liiketoiminnassa tulee nähdäkseni siinä, että vaikka Fennica Gaming Oy ei saatakaan uhkapelejäan muissa jäsenvaltioissa suoraan kuluttajien saataville, tulevat tytäryhtiön myymät uhkapelit muiden jäsenvaltioiden kuluttajien saataville sopimusosapuolten kautta. Fennica Gaming Oy:n roolia uhkapelien tarjoamisessa voinee siten pitää jossain määrin välillisenä. Veikkaus Oy:n julkaisemien uutisten ja raporttien perusteella Fennica Gaming Oy:n vuoden 2022 liiketoiminta muodostui suurilta osin muiden jäsenvaltioiden rahapeliyhtiöille myydyistä Veikkaus Oy:n kehittämistä uhkapeleistä, jotka olivat Suomessa olleet kuluttajien saatavilla Veikkaus Oy:n toimeenpanemina. Tytäryhtiö on myynyt suomalaisia uhkapelejä muun muassa ruotsalaiselle Svenska Spelille, norjalaiselle Norsk Tippingille, tanskalaiselle Danske Spilille ja latvialaiselle Latvijas Lotolle, jotka ovat saattaneet Veikkaus Oy:n kehittämät uhkapelit kansalaistensa saataville. Fennica Gaming Oy on myynyt uhkapelejä *eArpa*-nimikkeellä ja myytyihin uhkapeleihin kuuluvat muun muassa Äkäpussit, Tuttifrutti, Kulta-Jaska ja Nokkapokka.²⁰⁵

Rahapelien myymisessä toisten jäsenvaltioiden rahapeliyhtiöille on otettava huomioon myös rahapelituotteiden hinnoittelumallit. Jos rahapelien myynnistä tai kehittämisestä saatava korvaus on suuressa määrin sidottu toimeenpantavan rahapelin tuottamaan tuottoon, voisi tytäryhtiön nähdä tosiasiallisesti kannustavan rahapelaamisen kasvamiseen toisessa jäsenvaltiossa ja liiketoimintaa voisi herkemmin pitää rahapelien välillisenä tarjoamisena.²⁰⁶ Tällaisessa hinnoittelumallissa tytäryhtiöllä olisi myös liiketaloudellinen kannustin, joka johtaisi rahapelihaittojen kasvamiseen toisessa jäsenvaltiossa. Tällaista palkkiomallia voisi pitää selvästi arpajaislain tavoitteiden vastaisena. Tutkielmassani en ole saanut selville

²⁰⁴ Veikkaus Oy:n vuoden 2022 vuosi- ja vastuullisuusraportti, s. 70. Fennica Gaming Oy:n ensimmäisen tilikauden liikevaihto oli vain 174 500 euroa. Asetelma voi kuitenkin suomalaisille aiheutuvien uhkapelihaittojen osalta nähdäkseni muuttua esimerkiksi, jos tytäryhtiön liiketoiminta kasvaa Veikkaus Oy:n tavoitteiden mukaisesti huomattavasti ja sen myymät rahapelit tulevat tosiasiasillisesti enenevässä määrin suomalaisten saataville yksinoikeusjärjestelmästä huolimatta.

²⁰⁵ Ibid., s. 10 ja 70 ja Veikkaus Oy:n tiedote 10.5.2020, ” Veikkauksen tytäryhtiön kansainvälinen B2B-liiketoiminta käynnistyi”, saataville verkossa osoitteessa [Veikkauksen tytäryhtiön kansainvälinen B2B-liiketoiminta käynnistyi - Veikkaus](#) (vierailtu 10.4.2023).

²⁰⁶ HS 2020, s. 2–3.

Fennica Gaming Oy:n käyttämiä palkkiomalleja, koska ne oletettavasti kuuluvat yhtiön liikesalaisuuksien piiriin.²⁰⁷

Edellä esitetyillä perusteilla voidaan siten kyseenalaistaa, toimiiko Fennica Gaming Oy tosiasiallisesti rahapelaamisen taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyn tavoitteen mukaisesti saattamalla välillisesti Veikkaus Oy:n kehittämiä uhkapelejä toisten jäsenvaltioiden kansalaisten saataville. Jos tytäryhtiön liiketoiminta kasvaa Veikkaus Oy:n tavoitteiden mukaisesti huomattavasti lähivuosina ja Fennica Gaming Oy:n myymät uhkapelit osoittautuvat muissa maissa houkutteleviksi, voi liiketoiminnan välillisenä seurauksena pitää uhkapelihaittojen määrän tosiasiallista kasvattamista toisissa jäsenmaissa. Tätä lopputulosta on vaikea pitää arpajaislain ja yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden mukaisena toimintana ja vaikka liiketoiminta johtaisi Veikkaus Oy:n tehostuvaan kanavointikykyyn kansallisesti houkuttelevampien yksinoikeusjärjestelmän toimeenpanemien uhkapelien myötä, ei järjestelmä toimisi kokonaisuudessaan arvioiden EU-oikeuden edellyttämällä tavalla järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti; kansallista kanavointikykyä tehostettaisiin välillisesti lisäämällä uhkapelihaittoja toisissa maissa.

Tytäryhtiön palveluiden myyntiä toisten jäsenvaltioiden rahapeliyhtiöille ei ole käsittääkseni kielletty tai rajoitettu Fennica Gaming Oy:n nykyisten palvelunostajien jäsenmaissa, joten palveluiden myyminen on nähdäkseni sisämarkkinaoikeudellisesti ja palveluiden vapaan liikkuvuuden perusteella lähtökohtaisesti sallittua. Asetelma oli kuitenkin tältä osin vastaava myös *OPAP*-tapauksessa, joten tutkielmassa esitetyn mukaan, vaikka Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta on palveluiden vapaan liikkuvuuden perusteella sallittua, voi toiminta silti tutkielmassa esitetyillä tavoilla asettaa kansallisen yksinoikeusjärjestelmän EUT:n ratkaisukäytännön valossa kyseenalaiseksi.

Luvussa esitetyin perustein Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan on vaikea nähdä edistävän johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti arpajaislaissa määritettyjä ja EU-oikeudellisesti hyväksytyjä yksinoikeusjärjestelmän tavoitteita.

²⁰⁷ Oletettavaa ja toivottavaa kuitenkin on, ettei erityisesti rahapelien myyntiin liittyvissä sopimuksissa ole ollut tällaisia palkkiomalleja. Selvän taloudellisen hyödyn uhkapelihaittojen lisääntymisen kustannuksella voisi *OPAP*-tapauksen perusteella unionin oikeuden vastaista ja vähintäänkin arpajaislain tavoitteiden vastaista. Palkkiomalleihin kiinnitettiin huomiota oikeudellisessa arvioissa *HS* 2020, s. 2–3, mutta hallituksen esitykseen tai arpajaislakiin ei sisällytetty erillistä mainintaa asiasta.

4.3 Seuraukset yksinoikeusjärjestelmän yhteensovittamattomuudesta EU-oikeudellisten edellytysten kanssa

Jos Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta todetaan kansallisen tai unionin tuomioistuimen ratkaisussa yhteensopimattomaksi EU:n perussopimusten ja Veikkaus Oy:n yksinoikeudellisen aseman kanssa, ei ratkaisun välittömänä seurauksena EU-oikeuden mukaan ole Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmän purkautuminen tai markkinoiden vapauttaminen muille uhkapelitoimijoille. Lähtökohtaisesti jäsenvaltion säädöstä, joka katsotaan EU-oikeuden vastaiseksi, ei voi soveltaa.²⁰⁸ Fennica Gaming Oy:n toiminnan EU-oikeudellisen hyväksymättömyyden kohdalla säännöksen soveltamattomuus tuskin johtaisi koko muutetun arpajaislain 12 §:n soveltamattomuuteen, jossa Fennica Gaming Oy:n toiminta-alaksi on mainittu ”muu toiminta kuin rahapelitoiminta”. Ulkomaille myytävien rahapelipalveluiden EU-oikeudellinen sopimattomuus johtaisi nähdäkseen vain tytäryhtiön liiketoiminnan uudelleen järjestämiseen. Liiketoiminta tulisi järjestellä uudelleen siten, että liiketoiminnan voitaisiin nähdä olevan omiaan edistämään Veikkaus Oy:lle kansallisessa lainsäädännössä määritettyjä tavoitteita niin, että tytäryhtiön toiminta katsottaisiin tutkielmassa käsitellyt reunaehdot huomioiden olemaan yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa. Liiketoiminnan yhteensopimattomuus EU-oikeudellisten reunaehtoien kanssa ei arvioni mukaan johtaisi koko tytäryhtiötä koskevan arpajaislain 12 §:n soveltamattomuuteen. Liiketoiminnan uudelleen järjestely ja valvonta olisi myös tehtävä jäsenvaltion aktiivisen valvonnan ja ohjauksen seurauksena, jotta yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellinen hyväksyttävyyden myös tältä osin olisi ongelmaton.

Toiseksi, kun jäsenvaltiossa on otettu käyttöön rahapelien tarjoamista rajoittava yksinoikeusjärjestelmä ja kun järjestelmä todetaan olemaan ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa, yksinoikeusjärjestelmälle ei voida määrätä seuraamuksia.²⁰⁹ Ristiriitaisuudesta EU-oikeuden kanssa ei voi myöskään väistämättä johtaa jäsenvaltiolle velvollisuutta vapauttaa rahapelimarkkinoita muille toimijoille, jos jäsenvaltio arvioi ja voi näyttää toteen, että rahapelimarkkinoiden vapauttaminen olisi ristiriidassa sen tavoittelemien ja EU-oikeudessa tunnustettujen päämäärien saavuttamiseksi.²¹⁰ Asiaa on tulkittu vallitsevassa EU-oikeudessa

²⁰⁸ *Stanleybet / OPAP*, C-186/11, kohta 38 ja *Winner Wetten* C-409/06, kohta 69.

²⁰⁹ *Sporting Odds* C 3/17, kohta 67 ja *Unibet International* C-49/16, kohta 64.

²¹⁰ *Ince* C-336/14, kohta 54. Sama periaate on tunnustettu myös *OPAP*-tapauksessa, kohta 46. Tapauksen sanamuoto huomioiden (katso kursiivi) unionin tuomioistuin ei ole sinänsä täysin poissulkenut

siten, että jäsenvaltio voi järjestää monopolijärjestelmänsä liiketoiminnan uudestaan siten, että sen voidaan katsoa täyttävän sisämarkkinaoikeudelliset edellytykset muun muassa alistamalla monopoliyhtiön liiketoiminnan jäsenvaltion viranomaisten tiukemman ja tehokkaamman valvonnan alaiseksi.²¹¹

Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan uudelleenjärjestelyä voinee pitää myös Suomen tämänhetkisenä ensisijaisena toimintakeinona tilanteessa, jossa tytäryhtiön toiminta todettaisiin olevan yhteensovittamattomissa kansallisen yksinoikeusjärjestelmän kanssa. Fennica Gaming Oy:n mahdollista yhteensopimattomuutta yksinoikeusjärjestelmän kanssa ei käsitellä arpajaislain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä,²¹² mutta toisessa tytäryhtiön sisämarkkinaoikeudellista hyväksyttävyyttä käsittelevässä ulkopuolisessa selvityksessä uudelleenjärjestely esitetään ensisijaisena toimintavaihtoehtona.²¹³ Huomattavaa on, että *OPAP*- ja *Ince*-tapauksia edeltävässä oikeuskäytännössä EUT ei hyväksynyt perusvapauksien kanssa yhteensopimattoman rahapelitoiminnan uudelleenjärjestämistä siirtymäajassa etusijaperiaatteen nojalla.²¹⁴ Uudemman ratkaisukäytännön perusteella voinee kuitenkin pitää selvänä, että tällainen mahdollisuus on olemassa, ja joka tapauksessa Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan toteaminen EU-oikeuden kanssa yhteensopimattomaksi johtaisi liiketoiminnan uudelleenjärjestelemiseen ja lakkauttamiseen sellaisena kuin se tällä hetkellä toimii.

Tutkielmassa aiemmin esitetyn mukaisesti Fennica Gaming Oy:n liiketoiminta tuskin tulisi EU-oikeudellisesti arvioitavaksi rikkomusmenettelyn kautta, vaan kansallisen tuomioistuimen tekemän ennakkoratkaisupyynnön kautta. Valtaosa nykyisestä rahapelialaa koskevasta EUT:n oikeuskäytännöstä on tullut yksityisten rahapeliyhtiöiden riitautettua kansallisia palveluiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta rajoittavia toimenpiteitä päästäkseen tarjoamaan

rahapelimarkkinoiden vapauttamista rikkomuksen seurauksena, tämä vain ei ole väistämätön ja epäilemättä todennäköinen seuraus.

²¹¹ *Lovejoy* 2014, s. 1558. Katso myös Sisäministeriön julkaisu 2019:25, s. 98, jonka perusteella olemme myös kansallisesti tunnustaneet mahdollisuuden Veikkaus Oy:n liiketoiminnan uudelleenjärjestämiseen mahdollisessa rikkomustilanteessa. Lähteessä on samalla sivulla käsitelty myös, kuinka liiketoiminnan uudelleenjärjestely tulisi toteuttaa, jos jäsenvaltio päättäisi vapauttaa yksinoikeusjärjestelmänsä lisenssijärjestelmäksi.

²¹² HE 135/2021 vp.

²¹³ *HS* 2020, s. 22. Katso myös alaviite 13. Sisäministeriön ennen arpajaislain uudistusta teettämässä rahapelilainsäädäntöä koskevassa esiselvityksessä toiminnan uudelleen järjesteleminen tunnustettiin toimivaksi järjestelyksi.

²¹⁴ *Winner Wetten* C-409/06, kohta 67.

palveluitaan jäsenvaltioon.²¹⁵ Suomen rahapelisääntely voisi tulla kansallisessa tuomioistuimessa arvioitavaksi esimerkiksi tapauksessa, jossa kansainvälinen rahapeliyhtiö riitauttaisi sitä vastaan asetetun maksuliikenne-eston suhteellisuusperiaatteen kanssa ristiriitaisena rajoitustoimenpiteenä. Maltaan ilmoitusmenettelyssä antaman lausuman perusteella kansallisen rahapelijärjestelmän hyväksyttävyyden voisi tästä näkökulmasta jossain määrin kyseenalaistaa. Tällöin kansallisen tuomioistuimen tulisi tehdä kokonaisarviointi kansallisen yksinoikeusjärjestelmän oikeutettavuudesta ja siitä, tavoitteleeko yksinoikeusjärjestelmä arpajaislaissa ilmoitettuja ja EUT:n hyväksymiä tavoitteita johdonmukaisesti ja pyytää EUT:lta tarvittaessa ennakkoratkaisua sisämarkkinaoikeudellisista kysymyksistä.²¹⁶ Kokonaisarvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös tytäryhtiön kansainvälinen liiketoiminta. Toinen jäsenvaltio voi myös aloittaa rikkomusmenettelyn SEUT 259 artiklan perusteella. Malta antoi arpajaislain uudistuksesta lausunnon ilmoitusmenettelyssä, mutta artiklan historiallisen soveltamisen perusteella todennäköisyyttä tähän menettelyyn voinee pitää erittäin vähäisenä.²¹⁷

Käsitelty oikeuskäytäntö huomioden tytäryhtiön yhteensovittamattomuus EU-oikeudellisten reunaehtojen kanssa ei johtaisi koko kansallisen yksinoikeusjärjestelmän mitätöitymiseen, vaan tytäryhtiön liiketoiminta tulisi vain järjestellä uudelleen olemaan EU-oikeuden asettamat reunaehdot huomioiva.

Huomattavaa myös on, että tässä yhteydessä on esitetty vain menettelyitä ja seurauksia sisämarkkinaoikeudellisen yhteensovittamattomuuden tilanteessa. Fennica Gaming Oy:n toiminnan yhteensovittaminen EU-oikeuden kanssa voi tulla arviotavaksi myös kilpailuoikeuden ja valtiontukioikeuden näkökulmasta.²¹⁸

²¹⁵ *Little* 2009, s. 219.

²¹⁶ Sisäministeriön julkaisu 2019:25, s. 107.

²¹⁷ *Ibid.*, s. 98.

²¹⁸ Katso tästä aihekokonaisuudesta laajemmin *Avance 2020*, liite 1. Tytäryhtiön liiketoiminta voisi tulla arviotavaksi esimerkiksi Euroopan komission tai kilpailu- ja kuluttajaviraston aloittaman määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevan tutkinnan myötä.

5 LOPPUPÄÄTELMÄT

Kansallinen rahapeliala on murroksessa ja erityisesti Veikkaus Oy:n hallitseva markkina-asema verkkorahapeliin osalta alkaa muuttua nykyisellä kehityksellä menneisyydeksi. Arpajaislain vuoden 2022 alussa voimaan tulleella uudistuksella pyrittiin muun muassa maksuliikenne- ja markkinointiestoin kanavoimaan verkkorahapelaamista takaisin yksinoikeusjärjestelmän piiriin. Uudistuksen yhteydessä Veikkaus Oy:lle annettiin oikeus perustaa rahapelipalveluita kansainvälisesti kauppaava tytäryhtiö, jonka perustamisen syynä vaikuttaa olleen tutkielmassani esitetyn mukaisesti ennemminkin Veikkaus Oy:n tulopohjan kasvattaminen kuin tosiasiallisesti yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden edistäminen.

Tutkielmani tarkasteli tytäryhtiö Fennica Gaming Oy:n liiketoimintaa sisämarkkinaoikeudellisesta näkökulmasta. Rahapeleihin liittyvää EU-oikeudellista oikeuskäytäntökehikkoa tutkiessa huomattiin toistuvasti, että vaikka rahapelialaa ei ole EU-oikeudessa harmonisoitu ja rahapelijärjestelmien toteuttaminen on jätetty pitkälti jäsenvaltioiden itse arvioitavaksi ja toteutettaviksi, on unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muodostunut selvästi muutamia reunaehtoja, joiden puitteissa jäsenvaltioiden on ohjattava rahapelipolitiikkaansa jotta järjestelmien voitaisiin katsoa olevan unionin perusvapauksien kanssa yhteensovitettavissa.

EUT:n oikeuskäytännöstä ei löytynyt ratkaisua tai ratkaisuja, jotka olisivat koskeneet nimenomaisesti yksinoikeudenhaltijan toimimista kilpailluilla rahapelipalvelumarkkinoilla. Nimenomaisen ratkaisukäytännön puuttuessa tytäryhtiön liiketoiminnan arviointia tehtiin keskeisimpien rahapelialaa koskevien oikeustapausten tulkintaperiaatteiden nojalla. Keskeisimpinä EU-oikeudellisina reunaehtoina tutkielmassa tytäryhtiön liiketoiminnan järjestämisen kannalta havainnoitiin valvotun kasvun politiikkaan liittyvä ratkaisukäytäntö, johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytykset ja vaatimus siitä, ettei rahapelipolitiikkaa voida perustella puhtaasti taloudellisilla tarkoituksilla, vaikka varat käytettäisiin yleishyödylliseen tarkoitukseen. Myös muita rahapelimonopolitapauksia käytettiin oikeudellisen arvioinnin tukena Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan sallittavuutta ja reunaehtoja arvioidessa.

Tutkielman tulosten perusteella voidaan esittää jossain määrin kritiikkiä siitä, edistääkö tytäryhtiön liiketoiminta tosiasiallisesti mitään arpajaislaissa Veikkaus Oy:lle asetettua yksinoikeusjärjestelmän oikeuttavia tavoitteita. Lisäksi tutkielmassa havaittiin, että

palkintomalleista ja tytäryhtiön liiketoiminnan kasvusta riippuen on mahdollista tulkita, että tytäryhtiön liiketoiminta on aktiivisesti arpajaislain tavoitteiden vastaista. Esitettyjen havaintojen valossa kansallisen rahapelijärjestelmän johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden edellytysten täyttymistä voidaan jossain määrin kyseenalaistaa.

Tutkielmassa ei kuitenkaan havaittu, että mikään sisämarkkinaoikeudesta kumpuava tulkintalinja tekisi Fennica Gaming Oy:n harjoittamasta liiketoiminnasta *lähtökohtaisesti* EU-oikeuden vastaista, vaan liiketoiminta on mahdollista toteuttaa ilman ristiriitaisuutta sisämarkkinaoikeuden kanssa, kunhan liiketoiminnan järjestämisessä huomioidaan tutkielmassa esitetyt sisämarkkinaoikeudelliset reunaehdot. Nähdäkseni tärkeää myös olisi, että Veikkaus Oy tukisi itse julkisissa tiedotteissaan ja materiaaleissaan Fennica Gaming Oy:n tarkoitettua funktiota yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn tehostajana, koska tämänhetkinen ristiriita Veikkaus Oy:n materiaaleissa ja lainsäädännön perusteluissa asettaa järjestelmän johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden jossain määrin kyseenalaiseksi. Veikkaus Oy:n tulee myös tosiasiallisesti edistää Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnalla yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä, jotta toiminnan voidaan katsoa ristiriidattomasti olevan arpajaislain tavoitteiden mukaista. Tutkielmassa havaittiin myös, että tytäryhtiön liiketoiminnan voi tietyin edellytyksin samaistaa rahapelien tarjoamiseksi välillisesti toisten maiden kuluttajille, jota *OPAP*-tapauksen valossa voitaisiin herkemmin pitää yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden vastaisena.

Tutkielmassa havaittiin tarvetta lisätutkimukselle. Tutkielmani käsitteli tutkimuskysymysten rajausten ja opinnäytetyön rajatun laajuuden vuoksi ainoastaan tytäryhtiön sisämarkkinaoikeudellista ulottuvuutta. Arpajaislain esitöissä, asiantuntijalausunnoissa ja teetätetyissä ulkopuolisissa oikeudellisissa arvioissa kiinnitettiin liiketoiminnan järjestämisen sisämarkkinaoikeudellisten edellytysten lisäksi paljon huomiota toiminnan kilpailuoikeudellisiin ja valtiontukijärjestelmällisiin kysymyksiin. Tutkielmaa laadittaessa vakuutuin, että myös näistä aihealueista olisi syytä tehdä kriittistä akateemista tutkimusta. Esimerkiksi Avance Asianajotoimisto Oy:n laatimassa oikeudellisessa arviossa valtiontukijärjestelmään liittyvät erityisedellytykset nähtiin olevan oikeudelliselta riskitasoltaan keskitason luokkaa sisämarkkinaoikeuden ja kilpailuoikeuden matalaan tasoon verrattuna.²¹⁹

²¹⁹ Avance 2020, liite 1.

Tutkimuskysymysten ulkopuolelle rajattiin myös Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan sisämarkkinaoikeudellinen hyväksyttävyyden näkökulma. Huomioiden, että tutkielmassa esitetyin tavoin Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmän purkaminen on ollut viime aikoina toistuvasti puheenvuoroissa esillä ja sisäministeriö on juuri laatinut esiselvityksen lisenssimallin arvioinnista suomalaisessa kontekstissa, vaikuttaa tällä hetkellä varsin todennäköiseltä, että lähitulevaisuudessa tytäryhtiön liiketoiminnan perusteltavuutta tulee arvioida myös lisenssimallin näkökulmasta. Aihe vaatii mielestäni jatkotutkimuksia, koska tutkielmassani esitetyn mukaisesti tytäryhtiön liiketoiminta perusteltiin lainsäädännöllisesti nimenomaan ja ainoastaan yksinoikeusjärjestelmää tukevin perusteluin.

Tutkielmassa todettiin, että jos Fennica Gaming Oy:n liiketoiminnan todetaan olevan kansallisessa tai unionin tuomioistuimessa yhteensovittamatonta sisämarkkinaoikeudellisten perusvapauksien kanssa, ei todetun kollision väistämätön lopputulos olisi yksinoikeusjärjestelmän luhistuminen. Tutkielman havaintojen mukaan liiketoiminta olisi tällöin mahdollista uudelleen järjestellä unionin oikeuden mukaiseksi.

Lopuksi yhdyin sisäministeriön aikaisemmassa esiselvityksessä toistuvasti esitettyyn näkemykseen siitä, että vaikka tytäryhtiön uhkapelipalveluiden myyminen muiden jäsenvaltioiden rahapeliyhtiöille vaikuttaa olevan EU-oikeuden näkökulmasta mahdollista, oli arpajaislain aiempi versio sisämarkkinaoikeudellisesti selvästi turvallisempi ja johdonmukaisempi kokonaisuus.²²⁰ Arvioin, että verkkorahapelaamisen murros ja kuluttajien siirtyminen kansallisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle ei päättynyt arpajaislain uudistuksesta huolimatta. Näin ollen lähivuosina nähtäväksi jää, kuinka tytäryhtiön liiketoiminta on mahdollista perustella ja järjestellä lisenssijärjestelmän kontekstissa ja tuleeko tytäryhtiön toiminta tutkielmassa esitetyin perustein kansallisen tai unionin tuomioistuimen arvioitavaksi sisämarkkinaoikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta.

²²⁰ Sisäministeriön julkaisu 2019:25 s. 22, 27 ja 106.