

Hörnle, Julia ja Zammit, Brigitte. 2010. *Cross-border online gambling law and policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 297 s.

Julia Hörnle toimii oikeustieteen yliopistonlehtorina Lontoon Queen Maryn yliopistossa aihealueenaan internet-lainsäädäntö. Brigitte Zammit on dubailaisen mediakonglomeraatin yrityslakimies ja luennoi osa-aikaisesti internet-lainsäädännöstä Lontoossa ja Maltalla. Hörnle ja Zammit lupaavat teoksellaan tuoda selvyttä yhteen paljon puhuttuun mutta vähän ymmärrettyyn Euroopan unionin sisäiseen kiistanaiheeseen, joka liittyy rahapelimarkkinoiden sääntelyyn. Toisin kuin monet muut aihealuetta käsittelevät kirjoittajat Hörnle ja Zammit kehystävät kiistanaiheen myös jäsenmaiden väliseksi kiistaksi, eivätkä vain jäsenmaiden ja EU-toimielinten väliseksi kiistaksi. Vaikka EU-konteksti on selkeästi kirjan keskiössä, kirjoittajat käyvät läpi sekä Yhdysvaltain että Antigua ja Barbudan välisen internet-rahapelikiistan käsittelyä WTO:ssa. Tämä alkuasetelma on lukijan näkökulmasta lupaava, ja kirja lähtekin liikkeelle esittelemällä ensimmäisessä osassa eri maiden rahapelipolitiikkoja sekä historiallista kontekstia.

EU-jäsenmaiden valtajoukon kanta on pysynyt samana vähintään vuoden 1992 Edinburghin EU-huippukokouksesta lähtien. Ne ovat pääsääntöisesti halunneet pitää rahapelien järjestämisen ja sääntelyn kansallisena asiana, kun taas komissio, Iso-Britannia sekä Malta halusivat rahapelit osaksi sisämarkkinoita. Tätä valtajoukon poliittista tahtoa ilmentää esimerkiksi se, ettei mitään rahapelejä koskevaa sekundaarilainsäädäntöä ole EU:ssa eli rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä ei ole harmonisoitu. Edellä mainittu jäsenmaiden valtajoukko ei ole sallinut rahapelien järjestämistä laajamittaisesti yksityisen voittontavoittelun vuoksi, vaan maan omille kansalaisille rahapelejä ovat järjestäneet muun muassa valtionyhtiöt. Rahapelit on siis sallittu eräänlaisena välttämättömänä pahana, koska täyskielto on koettu tehottomaksi. Rahapelien järjestämisestä kertyneet tuotot on käytetty erilaisiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Tätä joukkoa ei kuitenkaan ole syytä käsittää liian homogeeniseksi, vaan suurta hajontaa on esimerkiksi sen välillä puhutaanko Suomen vai Italian tavasta organisoida rahapelit maan rajojen sisällä. Hörnle ja Zammit huomauttavat, että tähän rahapelien organisoimistapaan liittyy korruption riski, mutta eivät viittaa mihinkään tiettyihin jäsenmaihiin tai avaa asiaa sen tarkemmin.

Ero on kuitenkin selkeä jakolinjan toiseen tuotantoparadigman puoleen verrattaessa, jota Hörnle ja Zammit kutsuvat ”uusliberaaliksi”. Tällä tarkoitetaan Britanniaa ja sen merentakaisia alueita, kuten Gibraltar ja Maltaa. Uusliberaali tuotantoparadigma on mahdollistanut yksityisessä omistuksessa olevien rahapelyritysten tytäryhtiöiden perustamisen veroparatiiseihin, kuten Gibraltarille ja Maltalle. Gibraltar ja Malta myöntävät internet-rahaepelyyhtiöille rahapelilupia, joiden tarkoituksena on houkutelulla ulkomaalaisia pelaajia pelaamaan

Gibraltarille ja Maltalle sijoittautuneiden yritysten tarjoamia internet-rahapelejä. Samanaikaisesti rahapeliyhtiöitä on kielletty ottamasta vastaan pelimaksuja gibraltarlaisilta ja maltalaisilta.

Hörnle ja Zammit mainitsevat kyseisen jakolinjan tuotantoparadigmojen välillä eli he ovat selkeästi tietoisia siitä. Tämä jakolinja erilaisten tuotantoparadigmojen välillä on rahapelimarkkinoiden kehityksen ymmärtämisen kannalta erittäin merkittävä seikka, mutta kirjoittajat sivuuttavat sen reunahuomautuksena. Aihealuetta tuntevan lukijan huomio alkaa kiinnittyä siihen, etteivät kirjoittajat ehkä sittenkään halua käsitellä kiistan taustalla olevia poliittisia ja taloudellisia erimielisyyksiä, joita vallitseva jäsenmaiden välillä, vaan he keskittyvät asian käsittelyyn ainoastaan juridis-hallinnolliselta kannalta.

Rahapelimarkkinoita mullistava tekijä on ollut internetin kehitys, joka on rikkonut sen kansallisen ja maantieteellisen yhteyden, joka aiemmin vallitsi pelinjärjestäjän ja pelaajan välillä. Virtuaalis-fiktiivisenä tilana se on tuottanut myös epäselvyyttä siitä, millä valtiolla on oikeus toimivaltaan missäkin tilanteessa. Asiaa ei selvennä myöskään se, että valtiot vetoavat erilaisiin kansainvälisen oikeuden periaatteisiin toimivallankäyttöään oikeuttaakseen. Internet myös mahdollisti rahapeliin pelaamisen ympärivuorokautisesti, mistä tahansa maailmankolkasta. Merkittävää on kuitenkin, ettei internet-rahapelialan yrityksiä ole perustettu mihin tahansa maailmankolkaan. Euroopan unionissa kansainvälisesti toimivat rahapeliyritykset ovat sijoittautuneet kahteen paikkaan: Gibraltarille ja Maltalle. Tämä erityispiirre markkinoiden kehityksessä on ymmärrettävissä ainoastaan Gibraltarin ja Maltaan verotuksen ja sääntelyn hallintajärjestelmiä tarkastelemalla. Hörnle ja Zammit tekevät kuitenkin eksplisiittisesti selväksi, etteivät aio käsitellä verotuskysymyksiä teoksessaan. Teoksen mahdollisuudet rajat ylittävän internet-rahapeliliiketoiminnan kehityksen selittämiseksi olivat heikot jo ennen tätä johtuen kirjoittajien haluttomuudesta käsitellä poliittisia ja taloudellisia seikkoja, mutta tämä päätös verotuskysymysten rajaamisesta teoksen ulkopuolelle on teoksen internet-rahapelimarkkinoiden selityspotentialin kannalta todellinen *coup de grâce*.

Kirjoittajat ovat tahattomasti tai tahallaan kehystäneet teoksen ensimmäisen osan vahvasti uusliberaaliksi tarinaksi. Lukijalle muodostetaan kuva kansainvälisesti toimivista, yksityisessä omistuksessa olevista rahapeliyhtiöistä, joiden toiminnan kirjoittajat näkevät täysin legitimiinä sekä toisaalta niiden toimintaa rajoittavista jäsenvaltioista, joiden toimien annetaan ymmärtää vähintään implisiittisesti olevan vailla oikeutusta. Myös ne ensimmäisen osaan kuuluvat luvut, joita kirjoittajat kutsuvat tapaustutkimuksiksi, ovat toivottoman lyhyitä. Esimerkiksi Antiguan sääntelyjärjestelmää käsittelevä luku on puolen sivun mittainen, jossa referoidaan Antiguan lakien sisältöä ja viranomaismääräyksiä. On myös mielenkiintoista mikseiävt Malta ja Gibraltar ole mahtuneet kirjan tapaustutkimusten joukkoon, vaikka ilman niitä kansainvälisiä internet-rahapelimarkkinoita ei ainakaan nykyisessä laajuudessa Euroopan unionissa välttämättä edes olisi.

Kirjan toinen osa käsittelee EU- ja EFTA-tuomioistuinkäytäntöjä rahapeliin osalta, WTO-kiistaa ja niitä ongelmia, joita syntyy sopimuskiistatilanteissa asiakkain (pelaajan) ja myyjän (pelinjärjestäjän) ollessa eri valtioissa. Toinen osa on kirjoittajien vahvinta osaamisaluetta ja se jossain määrin pelastaa teoksen. Kirjoittajat käyvät rahapelejä käsittelevät

tuomioistuinpäätökset seikkaperäisesti läpi. EU-tuomioistuin määrittelee rahapelit palveluiksi, ja suurimmassa osaa EU-tuomioistuintapauksia onkin kyse kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöstä liittyen palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoituksiin. Kirjoittajat myös käyvät läpi ne EU-tuomioistuinkäytännöstä nousevat oikeuttamisperusteet, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat rajoittaa muun muassa rahapeliin vapaata liikkuvuutta EU:ssa.

Hörnle ja Zammit ovat oman kuvauksensa mukaan kohdistaneet teoksensa asiantuntijoille, joten he eivät juurikaan avaa EU:n sisämarkkinalainsäädännön taustoja tai yleisiä toimintaperiaatteita. Mikäli primaarilainsäädäntö, sekundäarilainsäädäntö tai eurooppaoikeuden periaatteet eivät ole tuttuja, joutuu lukija turvautumaan esimerkiksi Juha Raition teokseen Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat (2010).

WTO-kiistassa kyse oli Yhdysvaltain liittovaltion tavasta rajoittaa Antigualle sijoittautuneiden rahapeliyhtiöiden mahdollisuuksia tarjota rahapelejä pelattavaksi internetin kautta Yhdysvaltain kansalaisille. Antiguan mielestä rajoitukset olivat vastoin GATS-sopimusta ja se vei asian WTO:n ratkaistavaksi. Hörnlen ja Zammitin mukaan Antigua monien mielestä voitti tapauksen WTO:ssa, mutta taloudellisten vaikutusten osalta päätös tuskin oli pitkällä aikavälillä Antigualle suotuisa Yhdysvaltain vetäytyttyä GATS-sopimuksesta internet-rahapeliin osalta. Kirjoittajat eivät pidä todennäköisenä, että WTO-päätös vaikuttaisi laajemmin rahapeliin ”liberalisoitumiseen” WTO-maiden välillä, koska se vaatisi lainsäädäntöjen harmonisoimista.

Myös teoksen loppuosassa eli lainsäädäntöä ja tuomioistuinpäätöksiä käsittelevässä osassa lukijaa mietityttää jälleen tapa, jolla tarina on kehystetty. Hörnle ja Zammit kuvaavat EU-tuomioistuinkäytäntöä ”askeleina eteenpäin”, mikäli tuomioistuin on katsonut, että rajoitteita yksityisten rahapeliyhtiöiden toiminnalle asettanut jäsenvaltio on toiminut tavalla, joka ei ole hyväksyttävää EU:n primaarilainsäädännön sekä tuomioistuinkäytännön näkökulmasta. Vastaavasti, jos tuomioistuin on katsonut jäsenvaltion rajoittavat toimenpiteet perustelluiksi, kirjoittajat pitävät näitä ”askeleina taaksepäin”. On myös mielenkiintoista, etteivät kirjoittajat huomioi sitä lainsäätäjän roolia, jonka tuomioistuin on ehkä haluamattaankin omaksunut rahapeliasioissa EU:ssa. Kirjoittajat mainitsevat reunahuomautuksena komission jäsenmaita kohtaan nostamista rikkomuskannamenettelyistä, mutta niiden sisällystä ei mainita sanallakaan. Yksi syy saattaa toki olla se, ettei komissio ole suostunut luovuttamaan kyseisiä asiakirjoja niitä pyydetessä, josta ainakin allekirjoittaaneella on kokemusta.

Politiikan tutkijan näkökulmasta rahapelikiista tarjoaa monenlaisia mielenkiintoisia mahdollisuuksia EU:n ja jäsenmaiden vertikaalisten toimivaltasuhteiden analysointiin sekä myös jäsenmaiden keskinäisten suhteiden analysointiin. Rohkeimmat saattaisivat jopa nostaa esiin suvereniteetti-käsitteen EU-keskustelun yhteyteen. Tähän saakka politiikan tutkijat eivät ole rahapeliasioihin vaivautuneet koskemaan ja tämä näkyy rahapelitutkimuskentässä selkeänä puutteena: suurin osa materiaalista on oikeustieteilijöiden ja ekonomistien tuotosta. Haastavaa ja kyseenalaistavaa keskusteluaikin käydään, mutta pienessä mittakaavassa.

Hörnlen ja Zammitin kirjaa Cross-border Online Gambling Law and Policy ei voi pitää korvaamattomana teoksena kan-

sainvälisten rahapelimarkkinoiden toiminnasta ja sääntelystä, joskin se kokoaa laajan määrän asiantuntijatietoa yksien kansien väliin. Huomattavasti kattavampi ja avarakatseisempi teos on esimerkiksi sveitsiläisen vertailevan oikeuden instituutin teos *Cross-Border Gambling on the Internet* (2004). Laajin tähän saakka tehty tutkimus rahapeleistä Euroopan unionissa on saman instituutin tutkimus *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union* (2006). Mainittakoon hyvistä teoksista myös Alan Littlerin, Cyrille Fijnautin, Tom Corynin ja Toine Spapensin toimittama kolmiosainen kirjasarja rahapelien sääntelystä.

ANTTI MYLLYMAA

#### LÄHTEET

- Aronovitz, Alberto. 2004. *Cross-border gambling on the Internet: challenging national and international law*. Basel: Schulthess.
- Coryn, Tom, Cyrille Fijnaut ja Alan Littler (eds.). 2008. *Economic aspects of gambling regulation: EU and US perspectives*. Boston: Martinus Nijhoff.
- Littler, Alan ja Fijnaut, Cyrille (eds.). 2007. *The regulation of gambling: European and national perspectives*. Boston: Martinus Nijhoff.
- Raitio, Juha. 2010. *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. Helsinki: Talentum.
- Spapens, Toine, Alan Littler ja Cyrille Fijnaut (eds.). 2008. *Crime, addiction and the regulation of gambling*. Boston: Martinus Nijhoff.