

Asia C-437/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

17.9.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunale di Parma (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

8.11.2019

Rikosasia, jossa vastaajina ovat

ZI

TQ

Pääasian kohde

Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajina ovat ZI ja TQ ja jossa vastaajia syytetään vetojen keräämistä koskevan Italian lainsäädännön rikkomisesta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin tuomioistuinta pyydetään SEUT 267 artiklan toisen kohdan nojalla tulkitsemaan julkisista hankinnoista annettua direktiiviä 2014/24/EU, sijoittautumisvapauden, syrjimättömyyden ja kilpailun turvaamisen periaatteita ja SEUT 49, SEUT 52, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklaa sen määrittämiseksi, ovatko ne esteenä kansalliselle lainsäädännölle, joka sisältää

- erittäin tiukan määräajan sellaisten hallinnollisten ja verotuksellisten muodollisuuksien täyttämiseksi, jotka ovat edellytyksenä ”laillistamiselle” (”sanatoria”), joka on tarkoitettu toimijoille, jotka harjoittavat vetojen keräämistä ulkomaisten vedonlyönnin harjoittajien puolesta ilman tarvittavia toimilupia ja lupia
- toimilupien yleisen pidentämisen määräämättömäksi ajaksi (”sine die”) – tilanteessa, jossa ei ole järjestetty uutta tarjouskilpailua, jossa myönnettäisiin

toimilupia, jotka liittyvät peli- tai vedonlyöntitoiminnan harjoittamiseen, ja joka valtion olisi pitänyt aloittaa noudattaakseen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä – sellaisten toimijoiden hyväksi, jotka ovat jo saaneet toimiluvan aikaisempien tarjouskilpailujen perusteella tai laillistamisen seurauksena.

Ennakkoratkaisukysymykset

”1) Onko unionin oikeus, joka sisältyy julkisista hankinnoista annettuun direktiiviin 2014/24/EU ja jota sovelletaan myös ”peli- ja vedonlyöntialaan”, esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjä pidentää – (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) (tulli- ja monopolivirasto)) 9.6.2016 antamalla kiertokirjeellä – toimilupia, jotka on jo myönnetty sellaisissa aiemmissa tarjouskilpailuissa, jotka unionin tuomioistuin on todennut lainvastaisiksi?

2) Ovatko SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artiklassa vahvistetut sijoittautumisvapauden, syrjimättömyyden ja kilpailun turvaamisen periaatteet esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla kotimaiset markkinat suljetaan, kun sillä – minkäänlaista hankintamenettelyä järjestämättä ja kansallisen hallintoelimen toimella toteutetun suorahankinnan kautta – pidennetään määräämättömäksi ajaksi (”sine die”) vanhoja tarjouskilpailuissa myönnettyjä toimilupia, joiden normaalin voimassaolon päättymisen oli jo määrätty tapahtumaan 30.6.2016?

3) Ovatko SEUT 49, SEUT 52 ja SEUT 106 artiklassa tarkoitetut oikeudet esteenä lain nro 208/2015 1 §:n 926 ja 932 momentille, kun otetaan huomioon, että kyseisissä säännöksissä säädetään täysin sopimattomista ja siten perusteettoman rajoittavista määräajoista sellaisten hallinnollisten ja taloudellisten velvollisuuksien täyttämiseksi, jotka liittyvät Phoenix International Ltd:n tekemiin 900 toimilupaa koskevaan hakemukseen?

4) Ovatko SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 106 artikla esteenä 9.6.2016 päivätyn kiertokirjeen nojalla muutetulle kansalliselle lainsäädännölle, jolla sen takia, ettei siinä vahvisteta toimilupien voimassaolon tarkkaa päättymispäivää, sallitaan se, että kaikkien toimilupien – mukaan lukien toimiluvat, jotka unionin tuomioistuin on myöhemmissä tuomioissaan todennut lainvastaisiksi – nojalla voidaan harjoittaa toimintaa kotimaisilla markkinoilla, mikä estää uusien ulkomaisten toimijoiden tulon markkinoille tai siellä jo olevien toimijoiden, kuten Phoenix International Ltd:n, toiminnan vakiinnuttamisen tai laajentamisen?

5) Ovatko SEU 2 ja SEU 3 artiklaan ja SEUT 10 artiklaan sisältyvät yhdenvertaisuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteet esteenä sille, että vakauslaissa nro 208/2015 asetetun määräajan päättymisen, eli 30.6.2016, jälkeen on hyväksytty ainoastaan kolme uutta keskusta, ja jätetty sitä vastoin ulkopuolelle loput 847 keskusta?”

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU

SEUT 49, SEUT 52, SEUT 56 ja SEUT 57 artikla – palvelujen tarjoamisen vapaus ja oikeus sijoittautumiseen Euroopan unionissa

Yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden ja kilpailun turvaamisen periaatteet

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

23.12.2014 annettu laki nro 190 – Säännökset valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laatimisesta (”Vuoden 2015 vakauslaki”) (Legge del 23 dicembre 2014, n. 190 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (”Legge stabilità per il 2015”)): 1 §:n 643 momentti

28.12.2015 annetun laki nro 208 – Säännökset valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laatimisesta (”Vuoden 2015 vakauslaki”) (Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (”Legge stabilità per il 2016”)): 1 §:n 926 momentti

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (tulli- ja monopolivirasto) 9.6.2016 päivätty kiertokirje

18.6.1931 annettu kuninkaan asetus – Yleisestä turvallisuudesta annettuja lakeja koskeva yhtenäinen säädös (Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.)): 88 §13.12.1989 annettu laki nro 401 – Toimenpiteistä pelien ja kiellettyjen vedonlyöntien alalla sekä urheilutapahtumien asianmukaisen kulun suojelemisesta (Legge 13 dicembre 1989, n. 401 – Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive): 4 §

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö esittäneessä tuomioistuimessa aloitettiin 12.1.2016 rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajina ovat ZI ja TQ. Heitä syytetään siitä, että he ovat tiedonsiirtokeskuksen omistajana (ZI) ja työntekijänä (TQ) harjoittaneet järjestelmällistä toimintaa, joka perustuu vetojen keräämiseen ulkomaisen toimijan puolesta ilman Italiassa vaadittuja toimilupaa ja poliisin myöntämää lupaa.
- 2 ZI:n ja TQ:n puolustusasianajaja vaati syytteiden hylkäämistä sillä perusteella, että oli epäselvää, oliko asiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö, joka koski peli- ja vedonlyöntitoiminnan harjoittamista koskevien toimilupien myöntämistä, yhteensopivaa unionin oikeuden kanssa sellaisten julkisia hankintoja koskevien periaatteiden osalta, jotka seuraavat direktiivistä 2014/24/EU, ja

sijoittautumisvapauden, palvelujen tarjoamisen vapauden, kilpailun turvaamisen sekä syrjintäkiellon osalta.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 3 Ennakkoratkaisupyyntönsä perustelemiseksi ennakkoratkaisupyyntöjen esittänyt tuomioistuin esittelee ensiksi asiaa koskevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön kehittymistä.
- 4 Italiassa uhkapelien järjestäminen, mukaan lukien kenen tahansa Italiassa tai ulkomailla lyömien vetojen kerääminen verkossa, on periaatteessa varattu valtiolle, ja se edellyttää ensiksi valtion myöntämän toimiluvan saamista ja sitten poliisin myöntämää lupaa.
- 5 Lain nro 401/1989 4 §:n 4 bis momentin mukaan tällaisen toiminnan harjoittaminen ilman edellä mainittuja lupia on rikos. Kyseessä on siis blanko-tyyppinen rikosoikeudellinen säännös, koska rikoksen tunnusmerkistöntekijät riippuvat ajallisesti sovellettavasta toimilupien myöntämisestä koskevasta lainsäädännöstä.

Vuosien 1999, 2006 ja 2012 tarjouskilpailut sekä EU:n oikeuskäytäntö ja kansallinen oikeuskäytäntö

- 6 Italian valtion tähän mennessä järjestämien kolmen tarjouskilpailun, jotka koskivat tällaisten toimilupien myöntämisestä ja jotka järjestettiin vuonna 1999, vuonna 2006 (jäljempänä Bersanin tarjouskilpailu) ja vuonna 2012 (jäljempänä Montin tarjouskilpailu), on todettu olevan ristiriidassa unionin oikeuden eräiden periaatteiden kanssa erityisesti unionin tuomioistuimen 6.11.2003 antamassa tuomiossa Gambelli ym. (asia C-243/01), 6.3.2007 antamassa tuomiossa Placanica (asia C-338/04) ja 16.2.2012 antamassa tuomiossa Costa ja Cifone (yhdistetyt asiat C-72/10 ja C-77/10).
- 7 Siltä osin kuin on ensiksi kyse vuoden 1999 tarjouskilpailusta, unionin tuomioistuin on todennut, että lain nro 401/1989 4 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen säännös merkitsi sijoittautumisvapautteen ja palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuvaa rajoitusta, mutta että oli kansallisen tuomioistuimen asiana tarkistaa, voitiinko kyseisellä säännöksellä sen konkreettiset soveltamistavat huomioon ottaen saavuttaa tavoitteet, joilla se voitiin oikeuttaa, ja että sillä asetetut rajoitukset eivät ole mainittuihin tavoitteisiin nähden suhteettomia (tuomio 6.11.2003, Gambelli ym., asia C-243/01).
- 8 Corte di Cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) vahvisti tämän jälkeen, ettei kyseinen rikosoikeudellinen säännös ollut ristiriidassa unionin oikeuden periaatteiden kanssa, koska sillä pyrittiin yleiseen järjestykseen liittyviin syihin perustuvaan valvontaan, mikä oikeutti kyseisten periaatteiden rajoittamisen.

- 9 Unionin tuomioistuin katsoi myöhemmin, että Italian lainsäädännöllä, jolla vedonlyönnin järjestäminen rajattiin toimilupien haltijoihin, tavoiteltiin ilmeisesti tosiasiallisesti taloudellista etua pikemmin kuin yleisen järjestyksen turvaamista. Unionin tuomioistuin jätti muodollisesti kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi sen, pyrittiinkö kansallisella toimilupajärjestelmällä yleiseen järjestykseen liittyvään päämäärään (tuomio 6.3.2007, Placanica ym., asia C-338/04).
- 10 Corte di Cassazione on sittemmin luopunut siihenastisesta kannastaan ja vahvistanut periaatteen, jonka mukaan rikosoikeudellisia seuraamuksia ei voida määrätä toimijoille, jotka ovat ilman lupaa harjoittaneet vetojen keräämiseen perustuvaa toimintaa, jos osoitetaan, että kyseistä toimintaa on harjoitettu sellaisten yhtiöiden lukuun, jotka siinä jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet, harjoittavat mainittua toimintaa laillisesti saatuaan tarvittavat luvat, siinäkin tapauksessa, ettei niillä ole toimilupaa Italiassa sen takia, etteivät ne ole tai ole voineet osallistua relevanttiin tarjouskilpailuun voimassa olevassa lainsäädännössä asetettujen rajoitusten vuoksi.
- 11 Toiseksi on todettava, että siltä osin kuin on kyse ”Bersanin tarjouskilpailusta”, josta säädettiin 4.7.2006 annetussa asetuksessa (decreto legge) nro 223 (joka on muutettu 4.8.2006 annetuksi laiksi nro 248) tarkoituksena avata markkinat uusille toimijoille järjestämällä uusi toimilupien myöntämistä koskeva tarjouskilpailu, unionin tuomioistuin totesi, että kyseinen tarjouskilpailu oli unionin oikeuden vastainen siltä osin kuin siinä suojattiin olemassa olevien toimijoiden saavuttamia kaupallisia asemia määräämällä tietyistä vähimmäisetäisyyksistä uusien toimiluvanhaltijoiden toimipaikkojen ja edellä mainittujen toimijoiden toimipaikkojen välillä (tuomio 16.2.2012, Costa ja Cifone, yhdistetyt asiat C-72/10 ja C-77/10; ex analogia tuomio 12.9.2013, Biasci ym., yhdistetyt asiat C-660/13 ja C-8/2012).

Corte di Cassazione puolestaan vahvisti, että Italian lainsäädännössä pelialaa säänneltiin rajoittavalla tavalla luomalla objektiivisia ja subjektiivisia rajoituksia kyseisen toiminnan harjoittamiselle ja että kyseinen järjestelmä oli omiaan estämään unionin oikeudessa sijoittautumisvapauden ja kilpailun turvaamisen alalla vahvistettujen periaatteiden täysimääräisen noudattamisen. Tällainen rajoitus on kuitenkin oikeutettu yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, kunhan se on oikeasuhteinen, läpinäkyvä ja syrjimätön muiden jäsenvaltioiden toimijoihin nähden.

- 12 Kolmanneksi on todettava, että 2.3.2012 annetulla asetuksella (decreto legge) nro 16, joka muutettiin laiksi nro 44/2012, säädettiin uudesta toimilupien myöntämistä koskevasta tarjouskilpailusta (nk. Montin tarjouskilpailu), jonka osalta annettiin osallistumismahdollisuus toimijoilla, jotka harjoittavat vetojen keräämiseen perustuvaa toimintaa jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, jossa niillä on sääntömääräinen kotipaikka tai pääasiallinen toimipaikka, sellaisten toimilupien perusteella, jotka on myönnetty kyseisessä valtiossa voimassa olevien säännösten mukaisesti, ja jotka täyttävät tulli- ja monopoliviraston asettamat

hyvämaineisuutta, luotettavuutta sekä taloudellista ja rahoituksellista asemaa koskevat vaatimukset.

- 13 Kyseisen tarjouskilpailun perusteella yhtiöille Lottomatica, Snai, Cogetech, Hbg, Sisal, Codere, Cirsa, Matica ja B Plus Gioco Legale Limited myönnettiin 2000 toimilupaa, joiden voimassaolo päättyi 1.7.2016.

Laillistaminen

- 14 Italian lainsäätävä – osaksi halusta korjata Montin tarjouskilpailuun liittyneitä puutteita, joihin unionin tuomioistuimien oli viitannut – otti lain nro 190/2014 (nk. vuoden 2015 vakauslaki) 1 §:n 643 momentissa ja lain nro 208/2015 (nk. vuoden 2016 vakauslaki) 1 §:n 926 momentissa käyttöön laillistamisen, jonka nojalla yhteisöt, jotka 30.10.2014 harjoittivat vetojen keräämiseen perustuvaa toimintaa ulkomaisten vedonvälittäjien puolesta ilman italialaista toimilupaa ja poliisin myöntämää lupaa, saattoivat laillistaa toimintansa sillä edellytyksellä, että

- ne suostuivat verotuksellisen tilanteensa sääntöjenmukaistamiseen suorittamalla erääntyneen, vedonlyönnin perusteella kannettavan yhtenäisveronsa
- ne suorittivat ennakkomaksuna 10 000 euroa kutakin sellaista tiedonsiirtokeskusta kohden, jonka osalta laillistamista haettiin, 31.1.2016 mennessä
- ne toimittivat tulli- ja monopolivirastolle hakijana olevaan vedonvälittäjään sidoksissa olevan tiedonsiirtokeskuksen omistajan henkilötiedot ja kaupalliset tiedot täyttämällä erityisen lomakkeen, niin kutsutun liitteen C, joka katsottiin poliisin myöntämää lupaa koskevaksi hakemukseksi.

- 15 Tällaista laillistamista hakevilla toimijoilla olisi oikeus harjoittaa peli- ja vedonlyöntitoimintaa 1.7.2016 saakka, ja mahdollisten jo tiedoksi annettujen valvontapäätösten ja seuraamusten määräämistä koskevien päätösten olisi katsottu menettäneen oikeusvaikutuksensa.

Uuden tarjouskilpailun järjestämättä jättäminen ja toimilupien yleinen pidentäminen määräämättömäksi ajaksi ("sine die")

- 16 Päivämäärän 1.7.2016 olisi lainsäätäjän kaavailemassa järjestelmässä pitänyt muodostaa ”vedenjakaja” unionin oikeuden kanssa osittain ristiriidassa olevan järjestelmän ja sellaisen uuden järjestelmän välillä, jossa markkinoille pääsy olisi unionin oikeuden mukaista.
- 17 Lain nro 208/2015 1 §:n 932 momentissa nimittäin säädettiin, että kaikki toimiluvat, jotka koskivat urheilutapahtumiin liittyvien vetojen keräämistä, oli myönnettävä uudella 1.4.2016 aloitettavalla tarjouskilpailulla ”avoimessa, kilpailuun perustuvassa ja syrjimättömässä menettelyssä”.

- 18 Kyseistä tarjouskilpailua ei kuitenkaan aloitettu suunnitellussa ajassa, joten tullija monopolivirasto lähetti 9.6.2016 kaikille toimiluvanhaltijoille ja verkonhaltijoille osoitetun kiertokirjeen, jossa se yleiseen järjestykseen, verotuloihin ja työsuhteiden jatkuvuuteen liittyvistä syistä salli, että kaikki (aikaisemmissa kotimaisissa tarjouskilpailuissa tai laillistamisen tuloksena) luvan jo saaneet toimijat saivat jatkaa vetojen keräämiseen perustuvaa toimintaa määräämättömän ajan.

Vastaajien ZI ja TQ näkemykset

- 19 Tiedonsiirtokeskus, jonka ZI omistaa ja jossa TQ työskentelee, on sidoksissa maltalaiseen toimijaan Phoenix International Ltd:hen.
- 20 Phoenix International Ltd. haki laillistamista, mutta ei kuitenkaan kyennyt suorittamaan määräpäivään 31.1.2016 mennessä kaikkia maksuja ja tekemään kaikkia liitteessä C mainittuja ilmoituksia kaikkien niiden 900 (yhdeksänsadan) tiedonsiirtokeskuksen osalta, joiden osalta se oli hakenut laillistamista, vaan ainoastaan 50 tiedonsiirtokeskuksen osalta.
- 21 Koska Phoenix International Ltd. ei ollut kyennyt laillistamaan jäljellä olevia 850 tiedonsiirtokeskusta, se haki 31.1.2016 tullija monopolivirastolta tätä varten 60 päivän määräaikaa, joka sille myönnettiin. Se toimitti 31.3.2016 liitteet C, jotka sisälsivät tarvittavat tiedot mainittujen 850 tiedonsiirtokeskuksen osalta, mutta ei kuitenkaan suorittanut vastaavia maksuja, joita edellytettiin laillistamisen loppuun saattamiseksi. Muutamia kuukausia myöhemmin, eli vuoden 2016 kesäkuun puolenvälin tienoilla, kyseinen yhtiö suoritti maksun kolmen tiedonsiirtokeskuksen osalta, jotka lisättiin 50 jo laillistetun tiedonsiirtokeskuksen luetteloon. Näin ollen lopulta 847 tiedonsiirtokeskusta jäi laillistamatta.
- 22 Syytetyt esittävät ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että laillistamismenettely on tosiasiassa merkinnyt markkinoille pääsyä koskevaa estettä, koska tullija monopolivirasto vahvisti 28.12.2015 annetun lain nro 208 1 §:n 926 momentin mukaiset täytäntöönpanosäännökset vasta 15.1.2016 muuttamatta kuitenkaan määräpäivää, johon mennessä laillistamista koskevat toimenpiteet oli suoritettava ja joksi kyseisessä laissa oli vahvistettu 31.1.2016. Syytetyt toteavat, että Phoenix International Ltd:llä oli näin ollen ollut vain 15 päivää saattaakseen kyseisen menettelyn päätökseen siihen sidoksissa olevien 900 tiedonsiirtokeskuksen osalta ja että se onnistui tekemään näin vain harvojen keskusten osalta.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hyväksyy vastaajien argumentit ja toteaa, että tullija monopoliviraston toiminta vaikuttaa olevan syrjivää maltalaisen toimijan Phoenix International Ltd:n kannalta ja että kyseinen toiminta on mahdollisesti haitallista sijoittautumisvapauden, kilpailun turvaamisen ja julkisia hankintoja koskevien säännösten kannalta kahdesta syystä.

- 24 Ensimmäinen syy on se, että osallistumiselle vuoden osalta 2016 aloitettuun laillistamiseen on asetettu tiukka määräaika, *mikä on kolmannen ja viidennen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena.*
- 25 Tällainen määräaika on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa ja erityisesti lukuisiin unionin tuomioistuimen tuomioihin sisältyvien sellaisten lausumien kanssa, jotka koskevat sitä, että toimilupien pidentämistä koskevien menettelyjen on oltava syrjimättömiä (mm. tuomio 13.9.2002, asia C-260/04, komissio v. Italia, 29 kohta).
- 26 Toinen syy on peli- ja vedonlyöntitoiminnan harjoittamiseen liittyvä sellainen toimilupien yleinen pidentäminen määräämättömäksi ajaksi, josta on päätetty sellaisten toimijoiden hyväksi, joille oli aikaisemmissa kansallisissa tarjouskilpailuissa tai laillistamisen kautta annettu lupa harjoittaa kyseistä toimintaa määräpäivään 30.6.2016 saakka. Tulli- ja monopolivirasto päätti tällaisesta pidentämisestä todettuaan, ettei uusien toimilupien myöntämiseksi ollut aloitettu tarjouskilpailua, joka valtion olisi pitänyt aloittaa noudattaakseen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja unionin oikeutta, *mikä on ensimmäisen, toisen ja neljännen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena.*
- 27 Siltä osin kuin on kyse toimijoista, jotka ovat saaneet toimiluvan aikaisemmissa tarjouskilpailuissa, joiden unionin tuomioistuin on edellä mainituissa tuomioissa katsonut olevan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tällainen pidentäminen merkitsisi eräänlaista suoraa palveluhankintaa, joka olisi ristiriidassa direktiivissä 2014/24/EU vahvistettujen julkisia hankintoja koskevien periaatteiden kanssa.
- 28 Edellä mainitussa kiistanalaista pidentämistä koskevassa kiertokirjeessä mainitut vaatimukset, erityisesti verotuloihin ja työllisyyteen liittyvät vaatimukset, eivät ole yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, joilla voitaisiin oikeuttaa perussopimuksessa taatun perusvapauden rajoittaminen.