

Ihanus Anne

12.09.2008

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU/Rahapeliasioden käsittely neuvostossa

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97 §:n mukaisesti selvitys rahapeliasioden käsittelystä neuvostossa.

Poliisijohtaja

Kimmo Hakonen

LIITTEET Perusmuistio SM2008-00364 suomeksi ja ruotsiksi

Asiasanat	palvelut
Hoitaa	TEM
Tiedoksi	EUE, OM, OPM, SM, STM, UM, VM, VNEUS

Ihanus Anne

12.09.2008

Asia

EU/Rahapeliasioden käsittely neuvostossa

Kokous

Sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen työryhmä; 16.9.2008 - 17.9.2008

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Alankomaat on Coreperissa 7.5.2008, useiden jäsenmaiden (Saksa, Belgia, **Suomi**, Ruotsi, Ranska, Unkari ja Portugal) kannattamana, tehnyt aloitteen rahapeliasioden käsittelystä neuvoston työryhmässä.

Puheenjohtajavaltio Ranska ilmoitti Coreperissa 2.7.2008, että rahapeliasioista keskustellaan sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen työryhmässä. Ranska on työryhmän kokouksessa ilmoittanut tavoitteekseen yhteisten aiheiden kartoittamisen ja vastausten hakeminen avoinna oleviin rahapelialan kysymyksiin. Ranska on korostanut, ettei neuvoston työryhmän työskentelyllä ole tarkoitus vaikuttaa komission aloiteoikeuteen eikä myöskään meneillään oleviin valvontamenettelyihin. Useat jäsenvaltiot ovat kannattaneet rahapeliasioista keskustelemista. Viro on ilmoittanut arvioivansa suhtautumistaan, kunhan ensin selviää millaisella agendalla ollaan liikkeelle lähtemässä. Kielteisesti asian käsittelyyn ovat suhtautuneet UK, Malta ja komissio. UK on kuitenkin ilmoittanut osallistuvansa keskusteluun.

Ranska on lähettänyt jäsenvaltioille yhteensä 22 rahapelialaa koskevaa kysymystä sisältävän lomakkeen. Vastaukset on pyydetty toimittamaan 12.9.2008 mennessä.

Syksyn 2008 aikana työryhmän on tarkoitus kokoontua keskustelemaan aiheesta 16.-17.9. ja 27.10.2008. Kilpailukykyneuvoston kokouksessa 1.-2.12.2008 esitellään puheenjohtajamaan edistymisraportti työryhmässä käydyistä keskusteluista.

Asiakirjat:

Ei jaettuja käsittelyasiakirjoja.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Asiasta jatketaan 16.7. työryhmässä aloitettuja keskusteluja - ei päätöksiä.

Käsittelijä(t):

SM/Kimmo Hakonen p. 160 42875
 SM/Jouni Laiho p. 160 42849
 Arpajaislakihankkeen ohjausryhmä
 STM/Markus Seppelin p. 160 73828
 STM/Kari Haavisto p. 160 74177
 OPM/Satu Paasilehto p. 160 77248
 TEM/Antti Riivari p. 050-5635129
 TEM/Satu Keskinen p. 050-3476438

Suomen kanta/ohje:

Kansallisessa sääntelyssä on voitava jatkossakin päätyä kansalliseen yksinoikeusjärjestelmään, jos se on rikosten ja pelihaittojen torjumiseksi ja pelaajan muuten suojelemiseksi tarpeellista ja oikeasuhtaista. Järjestelmien rakennetta koskevien valintojen (esim. toimilupa- vai legaalinen yksinoikeusjärjestelmä) osalta Suomi ei kannata asian käsittelyä tässä yhteydessä neuvoston työryhmässä.

Suomi katsoo, että on sinänsä hyödyllistä keskustella EU:n puitteissa keinoista, joilla voitaisiin hakea pitemmällä tähtäyksellä rahapelitoiminnalle johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta yksittäisten EY-tuomioistuimen ratkaisujen sijaan. Lisäksi Suomi pitää hyödyllisenä, että työryhmäkeskusteluissa kuullaan kootusti jäsenvaltioiden näkemyksiä rahapeleihin liittyvistä kansallisista erityispiirteistä. Näin voidaan paremmin hahmottaa kansalliset eroavaisuudet.

Suomen näkemyksen mukaan työryhmässä voidaan keskustella pelihaittojen ehkäisemisestä ja muusta pelaajien suojelemisesta EU-tasolla (esim. koskien ikärajoja ja markkinointia). Tätä kautta jäsenvaltiot voisivat saada lisävarmuutta siitä, että niiden järjestelmät ovat näiltä osin yhteensopivia palvelujen vapaan liikkuvuuden poikkeusperiaatteiden kanssa. Palveludirektiivikäsittelyssä noudatetun peruslinjan mukaisesti Suomi ei halua rahapeliasioiden käsittelyä muilta osin neuvoston työryhmässä.

Suomen lähtökohdan mukaan keskusteluissa tulee käsitellä kaikkia rahapelilajeja ja kaikkia pelaamisessa käytettäviä välineitä (esimerkiksi internet). Myös pelilajien ja pelaamisessa käytettävien välineiden arvioinnin lähtökohtana tulee olla pelihaittojen ehkäiseminen ja muu pelaajien suojeleminen.

Pääasiallinen sisältö:

Taustaa

Tässä muistiossa pyritään kokoamaan yhteen rahapelitoimintaan liittyvää asiakokonaisuutta huomioiden tuleva neuvostotyöskentely sekä työryhmässä että kilpailukykyneuvostossa, komission valvontamenettelyt ja kansallinen arpajaislakihanke.

EU:lla ei ole yhteisötason rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö sisältää käytännössä ainoat alaa koskevat oikeusohjeet.

Rahapelitoimintaa koskevat kysymykset liittyvät EY:n palvelujen tarjoamisen vapauteen, ts. perustamissopimuksen 49 artiklaan, jonka mukaan kiellettyjä ovat rajoitukset, joilla rajoitetaan toiseen jäsenmaahan sijoittautuneen palvelun tarjoajan oikeutta tarjota palvelujaan myös muissa jäsenvaltioissa.

Rahapelitoimintaan liittyvän vakiintuneen tuomioistuinikäytännön mukaan rajoitukset tähän perusvapauteen voivat kuitenkin olla hyväksyttäviä, jos niitä voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä (kuten kuluttajansuoja, petosten ehkäisy ja ongelmapelaamisen ehkäisy). Rajoitukset eivät kuitenkaan saa rajoittavuudellaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä takaamaan tavoiteltu päämäärä (suhteellisuusperiaate). Lisäksi rajoitusten tulee olla syrjimättömiä (syrjimättömyysperiaate). Rahapelitapauksissa onkin usein kysymys siitä, että yleisen edun mukainen poikkeusperuste on selkeästi olemassa, mutta harkittavaksi jää, onko sen turvaamiseksi valittu suojakeino oikeasuhtainen ja syrjimätön.

Komissio on tehnyt joitakin aloitteita lainsäädännön aikaan saamiseksi. Jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin haluttomuus lainsäädäntötyön aloittamiseksi on tähän asti muodostunut esteeksi lainsäädännön aikaan saamiselle.

Ensimmäinen merkittävä yritys lainsäädännön aikaan saamiseksi tapahtui UK:n aloitteesta vuonna 1986. Silloiset jäsenvaltiot eivät kuitenkaan olleet valmiita hyväksymään yhteisötason lainsäädäntöä. Edinburghin huippukokouksessa joulukuussa 1992 CION joutui ilmoittamaan, ettei se aio valmistella rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä. Sisämarkkinakomissaari Bangemann ilmoitti samassa yhteydessä CIONIN kannan olevan, että pelejä on pidettävä Rooman sopimuksessa tarkoitettuina palveluina. Tiedonannossa huomautettiin, että yhdentymisen edetessä ja teknologian avartaessa markkinoita, CION ei sulje pois mahdollisuutta arvioida asiaa uudelleen.

Tämän jälkeen CION valmistelikin sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiiviehdotuksen, ehdotuksen markkinointiasetuksiksi ja viimeksi ehdotuksen palveludirektiiviksi. Direktiivit on annettu. Markkinointiasetusta ei ole ainakaan toistaiseksi annettu. Kaikkien näiden säädösehdoitusten soveltamisalaan oli sisällytetty myös rahapelitoiminta. Jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti eivät kuitenkaan olleet valmiita ottamaan rahapelialaa näiden säädösten soveltamisalaan ja jatkovalmistelussa rahapeliala jätettiin soveltamisalojen ulkopuolelle.

Yhteisön tason lainsäädännön perusteeksi CION teetti sveitsiläisellä Swiss Institute of Comparative Law-tutkimuslaitoksella selvityksen jäsenvaltioiden (25) rahapelialan lainsäädännöllisestä tilasta. Selvitys valmistui syksyllä 2006. Se ei ole johtanut käytännön toimiin.

Sekä neuvostotyöskentelyssä, komission valvontamenettelyissä että kansallisessa arpajaislakihankkeessa Suomen kansallisena lähtökohtana on hallitusohjelmassa määriteltyjen rahapelipolitiikan linjausten toteuttaminen. Hallitusohjelman mukaan hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimiin rahapelaamiseen liittyvien sosiaalisten ongelmien rajoittamiseksi, rikollisuuden torjumiseksi ja rahapelien yksinoikeusjärjestelmän säilyttämiseksi muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä sekä sen takaamiseksi, että viranomaisilla on riittävät voimavarat laittomaan pelitoimintaan puuttumiseksi.

Rahapelitoiminta on siihen liittyvien erityisten rikos- ja pelihaittariskien vuoksi sellaista erityistä taloudellista toimintaa, jonka suhteen on jatkossakin sallittava kunkin jäsenvaltion historialliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja uskonnolliset lähtökohdat huomioon

ottavat välttämättömät kansalliset poikkeukset palveluiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta. Lähtömaaperiaate soveltuu huonosti rajat ylittävään rahapelitoimintaan, koska tällaisen toiminnan valvonnan osalta ei ole riittävää pelkkä toiminnan varsinaisessa järjestämispaikassa tapahtuva valvonta, vaan tarvitaan myös pelaajan oleskelupaikassa tapahtuvaa valvontaa. Pelihaitat ilmenevät nimenomaan pelaajan oleskelupaikassa.

Viime vuosina voimakkaasti lisääntynyt internetpelaaminen on nostanut erityisesti esiin tarpeen keskittyä pelaajien suojelemiseen esim. ikärajojen ja markkinoinnin rajoitusten keinoin. Etenkin rajat ylittävässä pelitarjonnassa pelaajien suojeleminen olisi erityisen keskeistä.

EY:n ja EFTA:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö

EY:n tuomioistuin on useissa asioissa antamissaan ratkaisuissa todennut, että jäsenvaltio voi ylläpitää rahapelitoimintaan liittyviä rajoituksia (ks. esim. C-275/92 Schindler, C-124/97 Läärä, C-67/98 Zenatti, C-6/01 Anomar, C-243/01 Gambelli ja C-338/04 Placanica ym.).

Tuomioistuin on päätöksissään määritellyt ne edellytykset, joiden tulee täytyä, jotta yksinoikeus olisi yhteensopiva EU:n perustamissopimuksen säännösten kanssa.

EFTA:n tuomioistuin on antanut kaksi merkittävää rahapelialaa koskevaa ratkaisua (E-1/06 ja E-3/06). Tuomioistuin on katsonut ensinnäkin, että Norjan lainsäädäntö ei ole ristiriidassa ETA-sopimuksen kanssa, vaikka Norjassa raha-automaattitoiminta on annettu yksinoikeudella Norsk Tipping As- nimisen valtionyhtiön hoidettavaksi. Toisessa myös Norjan lainsäädäntöä koskevassa tapauksessa tuomioistuin on katsonut, että yhtäältä hevoskilpailujen vedonlyöntiä koskeva yksinoikeus ja toisaalta eräitä muita rahapelimuotoja koskeva yksinoikeus voivat olla ETA-sopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevien määräysten mukaisia, mikäli sääntely täyttää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja kyseisessä ratkaisussa asetetut edellytykset.

EY:n tuomioistuimessa on parhaillaan vireillä useita ennakkoratkaisuasioita, joiden on arvioitu voivan merkittävästi vaikuttaa jäsenvaltioiden rahapelilainsäädäntöön (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07, C-410/07, Stoss ym., C-42/07 Liga Portuguesa ja C-203/08 The Sporting Exchange Ltd.). Tuomioistuin joutuu muun muassa arvioimaan sitä oikeuttaako yhdessä jäsenvaltiossa annettu toimilupa tarjoamaan rahapelejä toisessa jäsenvaltiossa ilman, että tässä jäsenvaltiossa on myönnetty toiminnan edellytyksenä oleva toimilupa. Tuomioistuimen arvioitavaksi on saatettu myös kysymys siitä, edellyttääkö sellaisen luvan myöntäminen, jolla tiettyjen rahapelien järjestämiseen annetaan yksinoikeus, yhteisön oikeuden mukaan kilpailutusmenettelyä.

Valvontamenettelyt

CION on aloittanut urheiluvedonlyönnin järjestelyihin liittyvän valvontamenettelyn useita jäsenvaltioita (Suomi, Ruotsi, Tanska, Alankomaat, Saksa ja Unkari) vastaan. Urheiluvedonlyöntiin liittyen CION on toimittanut perustellun lausunnon kaikille em. kuudelle jäsenvaltiolle. Suomen osalta on kysymys lähinnä urheiluvedonlyönnin markkinoinnista. Seuraavaksi komission tulee päättää mahdollisten rikkomuskanteiden nostamisesta em. maita vastaan. Lisäksi se on aloittanut valvontamenettelyn Ranskaa vastaan hevosvedonlyönnin järjestelyistä ja Itävaltaa vastaan kasinopelijärjestelyistä.

Kansallinen arpajaislakihanke

Kansallisen arpajaislakihankkeen ensimmäisen vaiheen teemoja ovat olleet rahapeliä ikäraja ja pelaajan täysi-ikäisyyden varmistaminen, rahapeliä markkinointi, luvattoman rahapeliä toimeenpanon ja lainvastaisen rahapeliä markkinoinnin kieltäminen ja uhkasakko sekä rahapeliätoiminnan yhteydessä tehdyn arpajaisrikoksen ankarammin rangaistava tekemuoto. Toisen vaiheen teemoja tulevat olemaan toimilupajärjestelmä, rahapeliäyhteisöjen ohjaus, pelaajien tunnistaminen, ulkomaille nettipelaamisen estäminen tai rajoittaminen, lupa- ja valvontaviranomaisen organisointi ja resursointi sekä peliongelmiä seurannan, tutkimuksen, ehkäisyn ja hoidon voimavarat. Hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi on suomalaisen rahapeliäpolitiikan oltava johdonmukaista. Tämän vuoksi neuvostotyöskentelyssä esitettävien Suomen kantojen on oltava yhteensopivia kansallisen arpajaislakihankkeen toisessa vaiheessa tehtävien suomalaisen rahapeliäjärjestelmän perusteita koskevien linjausten kanssa. Koska kansallinen arpajaislakihanke ja neuvostokäsittely liittyvät siis sisällöllisesti kiinteästi toisiinsa, arpajaislakihankkeen ohjausryhmän linjaukset tulee ottaa huomioon neuvostotyöskentelyyn osallistuttaessa.

Neuvostotyöskentelyyn osallistuminen

Lähtökohtana asian valmistelussa on toimivallanjako, jossa komissiolla on yksinomainen aloiteoikeus antaa uusia lainsäädäntöehdotuksia. Mikäli komissio antaisi asian myöhemmässä käsittelyvaiheessa lainsäädäntöehdotuksensa, käsiteltäisiin sitä yhteispäätösmenettelyssä sekä neuvostossa että parlamentissa. Asiasta päätettäisiin määräenemmistöllä.

Nykytilanteessa asiasta voitaisiin muodostaa ainoastaan neuvoston päätelmät, jotka edellyttävät yksimielisyyttä.

Lisäksi arvioimisessa on otettava huomioon edellä selostettu oikeudellinen kehitys, joka mieluummin osoittaa jäsenvaltioiden pyrkimystä pitäytyä kansallisen sääntelyn perinteessä kuin etsiä yhteistoimintamalleja yhteisön lainsäädännön avulla. Toisaalta jäsenvaltioita tuskin voi enää pitkään tyydyttää nykyinen tilanne, jossa yhteisön rahapeliäalan oikeuskehitys on riippuvainen pelkästään EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisuista.

CION on vastustanut asian käsittelemistä työryhmässä. Nykyisessä tilanteessa CION näyttää tyytyvän EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla tapahtuvaan oikeuskehitykseen. Tämä kysymys tulee todennäköisesti uudelleen tarkasteltavaksi Euroopan parlamentin vaalien jälkeen.

Kun työryhmätyöskentelyyn osallistutaan, olisi tarkoin pohdittava, missä laajuudessa rahapeliäasian selvittelyä ryhdytään tekemään. Jokaisella jäsenvaltiolla on omat lainsäädännölliset erityispiirteensä ja omat intressinsä suojeltavana. Tämä huomioon ottaen voisi olla tarkoituksenmukaista edetä minimiagendalla, jolloin käsittelyyn tulisivat vain ne asiaryhmät, joista voidaan olettaa yhteisymmärryksen syntyvän. Kysymys kulminoituu aina siihen, missä määrin jäsenvaltiot ovat valmiit sallimaan rajat ylittävän pelitarjonnan tulon omille markkinoilleen. Kysymys on erityisesti pelitoiminnan valvonnan tehokkuudesta sekä sosiaalisten ja terveydellisten haittojen torjumisesta. Pelisektorin avautuminen merkitsisi todennäköisesti alan toimijoiden keskittymistä sellaisiin maihin, jotka asettavat sijoittautumiselle ja peliä tarjonnalle vähäisimmät esteet. Tästä seuraisi, että peliä tuotoista kertyvät pääomat kasautuvat näihin maihin tai itsehallinnollisille alueille ja pelitoiminnasta aiheutuvat haitat jäisivät niiden maiden kannettaviksi, joista enimmät pelaajat ovat.

Rahapelipoliitiikasta ei voida irrottaa verotuskysymyksiä. Jotkut jäsenvaltiot (AT, UK, MT DE) ovat olleet sillä kannalla, että rahapelien verotukseen liittyviä kysymyksiä tulisi tarkastella erikseen esimerkiksi Ecofinin puitteissa. Jos työryhmätyöskentely aloitetaan, voisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista keskustella myös verotuskysymyksistä samassa yhteydessä.

Suomen strategiaa asian työryhmätyöskentelyssä tulee ensisijaisesti suunnitella niiden pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden kannalta, jotka liittyvät rahapelialan yksinoikeuksien säilyttämiseen. Vaikka EY:n tuomioistuimen ja EFTA:n tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön mukaan yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen on mahdollista, EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön varaan jättäytyminen sisältää tulevaisuuden uhkien ennakoimisen kannalta riskejä. On kuitenkin oletettavaa, että pitkälle menevä harmonisointi johtaisi mieluummin rahapelialan jonkinasteiseen avautumiseen kilpailulle kuin sen säilymiseen kansallisten suljettujen markkinoiden järjestelmänä.

Kansallinen käsittely:

Arpajaislakihankkeen ohjausryhmä 5.9.2008
 Kilpailukykyjaosto 8.9.2008
 EU-asioiden komitea 10.9.2008
 EU-ministerivaliokunta 12.9.2008

Eduskuntakäsittely:

-

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallan jaon mukaan arpajaisista säättäminen Ahvenanmaan maakunnassa kuuluu maakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset:

Suomen yksinoikeuksiin perustuvan rahapelijärjestelmän purkaminen ja jo osittainkin kilpailulle vapauttaminen aiheuttaisi merkittäviä vähennyksiä sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen aloilla toimivien kansalaisjärjestöjen samoin kuin urheilun ja liikuntakasvatuksen sekä tieteen, taiteen ja nuorisokasvatuksen sekä hevoskasvatuksen ja hevosjalostuksen rahoitukseen.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat Hoitaa	palvelut TEM
Tiedoksi	EUE, OM, OPM, SM, STM, UM, VM, VNEUS
