

EUROOPAN PARLAMENTTI

2004



2009

Istuntoasiakirja

A6-0064/2009

17.2.2009

MIETINTÖ

online-rahapeliä yhtenäisyydestä
(2008/2215(INI))

Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta

Esittelijä: Christel Schaldemose

SISÄLLYS

	Sivu
EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS	3
PERUSTELUT	10
VÄHEMMISTÖÖN JÄÄNYT MIELIPIDE	13
VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS.....	14

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

online-rahapeliin yhtenäisyydestä (2008/2215(INI))

Euroopan parlamentti, joka

- ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 49 artiklan,
- ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn pöytäkirjan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta,
- ottaa huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön¹,
- ottaa huomioon 12. joulukuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla² (palveludirektiivi),
- ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston 11 päivänä joulukuuta 2007 antaman direktiivin 2007/65/EY³, jolla muutetaan televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 30. kesäkuuta 1997 annettua neuvoston direktiiviä 89/552/ETY (AV-direktiivi),
- ottaa huomioon tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8. kesäkuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY⁴ (direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä),
- ottaa huomioon rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen 26. lokakuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY⁵,
- ottaa huomioon 8 toukokuuta 2008 antamansa päätöslauselman urheilua koskevasta valkoisesta kirjasta⁶,
- ottaa huomioon sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan komissiolle 16. lokakuuta 2006 rahapeleistä ja vedonlyönnistä sisämarkkinoilla esittämän suullisen kysymyksen⁷ ja sitä sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnassa 14. marraskuuta 2006 seuranneen keskustelun sekä komission jäsenen antaman vastauksen,

¹ Schindler 1994 (C-275/92), Läära 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Placanica 2007 (C-338/04), Unibet 2007 (C-432/05), UNIRE 2007 (C-260/04).

² EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36.

³ EUVL L 332, 18.12.2007, s. 27.

⁴ EUVL L 178, 17.7.2000, s. 1.

⁵ EUVL L 309, 25.11.2005, s. 15.

⁶ Hyväksytyt tekstit, P6_TA(2008)0198.

⁷ O-0118/2006.

- ottaa huomioon Europe Economics Research Ltd:n Euroopan parlamentille laatiman koosteen, joka koskee online-rahapelejä ja erityisesti rahapelien yhtenäisyyttä ja sitä koskevia käytäntösääntöjä,
 - ottaa huomioon Swiss Institute of Comparative Law'n (SICL) komissiolle 14. kesäkuuta 2006 laatiman tutkimuksen Euroopan unionin sisämarkkinoiden rahapelipalveluista,
 - ottaa huomioon työjärjestyksen 45 artiklan,
 - ottaa huomioon sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan mietinnön (A6-0064/2009),
- A. palauttaa mieliin, että tällä hetkellä online-rahapelit, joiden arvo vuonna 2004 oli 2–3 miljardia euroa pelien bruttotuottona mitattuna, vastaavat noin 5 prosentista EU:n rahapelimarkkinoista, mikä käy ilmi edellä mainitusta SICL:n tutkimuksesta, ja alan nopea kasvu vaikuttaa väistämättömältä,
 - B. ottaa huomioon, että hallitukselta ja hallituksen valtuuttamasta rahapelitoiminnasta saadut tulot ovat urheilujärjestöjen ehdottomasti tärkein tulolähde monessa jäsenvaltiossa,
 - C. ottaa huomioon, että rahapelitoimintaa, mukaan luettuna online-rahapelit, on perinteisesti säännelty tiukasti kaikissa jäsenvaltioissa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kuluttajien suojelemiseksi peliriippuvuudelta ja petoksilta, rahanpesun ja muiden talousrikosten sekä sopupelien estämiseksi ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi; ottaa huomioon, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset kyseisten yleistä etua koskevien tavoitteiden vuoksi, mikäli ne ovat oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä,
 - D. ottaa huomioon, että kaikki jäsenvaltiot ovat eriyttäneet kyseisiä rajoituksia sen mukaan, mikä rahapelipalvelu on kyseessä, esimerkiksi kasinopelit, urheiluedonlyönti, arpajaiset tai hevoskilpailujen vedonlyönti; ottaa huomioon, että suurin osa jäsenvaltioista kieltää online-kasinopelit, myös paikallisten operaattoreiden harjoittamana, ja että huomattava osa kieltää myös urheilun online-vedonlyönnin ja online-arpajaiset,
 - E. ottaa huomioon, että rahapelitoiminta ei kuulu direktiivien 2006/123/EY (palvelut), 2007/65/EY (AV-palvelut) ja 2000/31/EY (sähköinen kaupankäynti) soveltamisalaan ja että parlamentti esitti urheilua koskevasta valkoisesta kirjasta 8. toukokuuta 2008 antamassaan päätöslauselmassa huolensa rahapelien mahdollisesta vapauttamisesta,
 - F. ottaa huomioon, että jäsenvaltiot ovat säännelleet perinteisiä rahapelimarkkinoitaan suojellakseen kuluttajia riippuvuudelta, petokselta, rahanpesulta ja pelien ennalta sopimiselta; katsoo, että kyseisiä poliittisia tavoitteita on vaikeampi saavuttaa online-rahapelialalla,
 - G. ottaa huomioon, että komissio on käynnistänyt rikkomismenettelyjä kymmentä jäsenvaltiota vastaan selvittääkseen, ovatko niiden kansalliset online-rahapelipalvelujen – lähinnä urheiluedonlyönnin – rajatylittävää tarjoamista rajoittavat toimenpiteet yhteisön lainsäädännön mukaisia, katsoo komission huomion mukaan, että näillä menettelyillä ei

puututa monopolien tai kansallisten arpajaisten olemassaoloon sellaisenaan, eikä niillä ole vaikutusta rahapelimarkkinoiden vapauttamiseen yleisesti,

- H. ottaa huomioon, että yhteisöjen tuomioistuimelta pyydetään koko ajan enemmän ennakkoratkaisuja rahapeliasioihin liittyvistä kysymyksistä, mikä osoittaa selvästi, ettei ole selkeää, miten rahapelejä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan,
- I. katsoo, että yhtenäisyys tarkoittaa tämän online-pelejä käsittelevän päätöslauselman yhteydessä operaattoreiden sitoutumista petosten ja rikosten estämisen lisäksi myös ongelmapelaamisen ja alaikäisten pelaamisen estämiseen noudattamalla kuluttajansuoja- ja rikoslakia ja urheilukilpailujen suojelemiseen kaikelta urheiluedonlyöntiin liittyvältä liialliselta vaikutukselta,
- J. katsoo, että online-rahapeleissä yhdistyvät useat ongelmapelaamiseen liittyvät riskitekijät, kuten rahapelien helppo saatavuus, useiden eri pelien saatavuus ja sosiaalisten rajoitteiden vähyys¹,
- K. katsoo, että urheiluedonlyönti ja muut online-pelit ovat kehittyneet nopeasti ja valvomattomasti (erityisesti Internetin rajatylittävät pelit) ja että jatkuvasti läsnä oleva uhka pelien ennalta sopimisesta ja panosten asettamista urheilukilpailujen erityistapahtumiin koskevasta ilmiöstä tekevät urheilusta erityisen alttiin laittomalle vedonlyönnille,

Avoin ala, joka suojelee yleisön ja kuluttajien etua

1. korostaa, että toissijaisuusperiaatteen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltioilla on oikeus säännellä ja valvoa rahapelimarkkinoita oman asiaa koskevan perinteensä ja kulttuurinsa mukaisesti kuluttajien suojelemiseksi riippuvuudelta, petoksilta, rahanpesulta ja ennalta sovituilta peleiltä ja suojella kulttuurisidonnaisia rahoitusrakenteita, josta rahoitetaan jäsenvaltioissa urheilua ja muita sosiaalisia kohteita; korostaa, että hyvin valvotut ja säännellyt pelimarkkinat ovat myös kaikkien muiden asianosaisten tahojen edun mukaista; korostaa, että online-rahapelioperaattorien on noudatettava sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa ne tarjoavat palveluitaan;
2. korostaa, että rahapelipalveluja on pidettävä hyvin erityisenä taloudellisena toimintana siihen liittyvien yhteiskuntaa ja yleistä järjestystä ja terveydenhuoltoa koskevien näkökulmien takia, sillä kilpailu ei johda varojen jakamiseen paremmin, minkä takia rahapeleissä tarvitaan moneen pilariin pohjautuvaa lähestymistapaa; korostaa, että pelkkä sisämarkkinoihin perustuva lähestymistapa ei ole tällä herkällä alalla asianmukainen, ja pyytää komissiota kiinnittämään erityistä huomiota Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen näkemyksiin tästä aiheesta;

¹ Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus, 14.10.2008, asia C-42/07; ks. myös edellä mainitun SICL:n tutkimuksen s. 1450. Professori Gill Valentine, Literature review of children and young people's gambling (Yhdistyneen kuningaskunnan rahapelejä käsittelevän komission tilaama), syyskuu 2008.

3. pitää myönteisenä työtä, joka aloitettiin neuvostossa Ranskan puheenjohtajakaudella ja jossa käsitellään online-rahapeliä ja -vedonlyönnin ja perinteisten rahapeliä ja vedonlyönnin alaan liittyviä kysymyksiä; kehottaa neuvostoa jatkamaan virallisia keskusteluja mahdollisen poliittisen ratkaisun löytämiseksi online-pelien aiheuttamien ongelmien määrittelyssä ja torjumisessa, ja kehottaa komissiota tukemaan tätä prosessia ja toteuttamaan suunnitelmia ja antamaan neuvoston toivomia ehdotuksia yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi online-pelien alalla;
4. vetoaa jäsenvaltioihin, jotta nämä toimisivat läheisessä yhteistyössä voidakseen ratkaista rajatylittäviin online-rahapeleihin liittyvät yhteiskuntaa ja yleistä järjestystä koskevat ongelmat, kuten peliriippuvuus ja henkilötietojen tai luottokorttien väärinkäyttö; kehottaa muita EU:n toimielimiä tekemään jäsenvaltioiden kanssa läheistä yhteistyötä kaiken luvattoman tai lainvastaisen online-rahapelipalvelujen tarjonnan torjumisessa kuluttajien suojaamiseksi ja petosten ehkäisemiseksi; korostaa, että tämän tekemiseen tarvitaan yhteistä kantaa;
5. painottaa, että online-rahapeliä alalla toimivilla tahoilla, kuten uhkapelioperaattoreilla, sääntelyviranomaisilla, kuluttajajärjestöillä, urheilujärjestöillä, toimialajärjestöillä ja medialla, on yhteinen vastuu online-rahapeliä yhtenäisyydestä ja tietojen antamisesta kuluttajille online-rahapeliä mahdollisista kielteisistä vaikutuksista;

Petosten ja muun rikollisuuden torjunta

6. panee merkille, että rahanpesun ja harmaan talouden kaltainen rikollinen toiminta voidaan liittää rahapeliätoimintaan ja että se vaikuttaa urheilutapahtumien rehellisyyteen; panee merkille, että urheilun ja urheilukilpailujen rehellisyyden kohdistuva uhka vaikuttaa huomattavasti ruohonjuuritason osallistumiseen, joka edistää merkittävästi kansanterveyttä ja sosiaalista osallistumista; katsoo, että jos urheilua pidetään keinona saada taloudellista hyötyä kilpailijoille, virkailijoille ja kolmansille osapuolille ja jos urheilua ei harjoiteta sen omien arvojen ja sääntöjen mukaisesti ja kannattajien iloksi, yleinen luottamus voidaan menettää;
7. katsoo, että online-rahapeliä kasvu antaa lisää mahdollisuuksia laittomille käytännöille, kuten petoksille, ennalta sovituille peleille, laittomille rahapelikartelleille ja rahanpesulle, koska online-pelit voidaan perustaa ja purkaa erittäin nopeasti, mikä johtuu ulkomaisten toimijoiden lisääntymisestä; kehottaa komissiota, Europolia ja muita kansallisia ja kansainvälisiä elimiä valvomaan tiiviisti tätä alaa ja tiedottamaan havainnoista;
8. katsoo, että urheilutapahtumien ja -kilpailujen rehellisyyden suojeleminen edellyttää urheiluoikeuksien omistajien, online-rahapeliäoperaattoreiden ja julkisviranomaisten yhteistyötä sekä kansallisella että EU:n tasolla ja kansainvälisellä tasolla;
9. kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että urheilukilpailujen järjestäjät, vedonlyöntioperaattorit ja sääntelyviranomaiset tekevät yhteistyötä urheilun laittomaan vedonlyöntiin ja pelien ennalta sopimiseen liittyviin uhkiin puuttumiseksi, ja käsittelemään sellaisia toimivia, tasa-arvoisia ja kestäviä toimenpiteitä koskevien sääntelypuitteiden luomista, joilla suojellaan urheilun rehellisyyttä;

10. korostaa, että urheiluedonlyönti on urheilukilpailujen kaupallisen hyödyntämisen yksi muoto; suosittelee, että jäsenvaltiot suojelevat urheilukilpailujen järjestäjiä näiden järjestämien kilpailujen kaikelta luvattomalta kaupalliselta käytöltä oikeudellisella "kilpailujärjestäjien oikeudella" ja ottavat käyttöön järjestelyjä, joilla varmistetaan oikeudenmukainen taloudellinen korvaus, joka hyödyttää ammattilais- ja amatööriurheilua kaikilla tasoilla; kehottaa komissiota tutkimaan onko mahdollista antaa kilpailujärjestäjille teollis- ja tekijänoikeudet kilpailuihinsa;

Kuluttajille aiheutuvan haitan estäminen

11. katsoo, että internetin tarjoama aina käytettävissä oleva mahdollisuus pelata online-rahapelejä rauhassa, tulosten saaminen välittömästi ja mahdollisuus sijoittaa rahapeliin suuria summia rahaa aiheuttavat uuden peliriippuvuuden riskin; panee kuitenkin merkille, että kuluttajille tarjottavien online-rahapelien kaikkia riskejä ei ole vielä tiedossa ja niitä pitäisi tutkia tarkemmin;
12. kiinnittää huomiota kasvavaan huoleen nuorten ihmisten mahdollisuudesta käyttää online-rahapelimahdollisuuksia sekä laillisesti että laittomasti, ja korostaa, että ikätarkastusten on oltava tehokkaampia ja että alaikäisiä on estettävä pelaamasta rahapelien maksuttomia kokeiluversioita verkkosivuilla;
13. huomauttaa, että erityisesti nuorilla ihmisillä voi olla vaikeuksia erottaa toisistaan käsitteet onni, kohtalo, sattuma ja todennäköisyys; kehottaa jäsenvaltioita käsittelemään tärkeimpiä riskitekijöitä, jotka voivat lisätä todennäköisyyttä siihen, että (nuorille) ihmisille tulee rahapeliongelma, ja etsimään välineet kyseisiin tekijöihin puuttumiseksi;
14. on erittäin huolestunut vuorovaikutteisen television, matkapuhelimien ja Internet-sivustojen lisääntyvästä sekoittumisesta, jonka tuloksena tarjotaan erityisesti alaikäisille suunnattuja etä- tai online-pelejä; katsoo, että tämä kehitys asettaa uusia haasteita sääntelylle ja sosiaaliturvalle;
15. katsoo, että online-rahapelit aiheuttavat todennäköisesti kuluttajille riskejä ja että jäsenvaltiot saavat tästä syystä kuluttajien suojelemiseksi oikeutetusti rajoittaa online-rahapelipalvelujen tarjoamisen vapautta;
16. korostaa, että vanhemmilla on vastuu alaikäisten rahapelien ja riippuvuuden estämisestä;
17. pyytää samalla jäsenvaltioita varaamaan riittävästi varoja online-rahapeleihin liittyvien ongelmien tutkimukseen, estämiseen ja hoitamiseen;
18. katsoo, että rahapeleistä saadut voitot olisi käytettävä yhteiskunnan hyödyksi, mukaan luettuna koulutuksen, terveydenhuollon, ammattilais- ja amatööriurheilun ja kulttuurin säännöllinen rahoitus;
19. tukee online-rahapelejä koskevien yhteisten edellytysten laatimista esimerkiksi ikään, haavoittuvaisten pelaajien suojelemiseksi asetettuihin luottokieltoihin ja bonusjärjestelmiin, rahapelien mahdollisista seurauksista tiedottamiseen, riippuvuudessa avustavia tahoja koskevaan tiedottamiseen ja tiettyjen pelien mahdolliseen kykyyn aiheuttaa riippuvuutta liittyvien asioiden osalta;

20. kehottaa kaikkia sidosryhmiä käsittelemään online-rahapeliä aiheuttamasta riippuvuudesta johtuvaa sosiaalisen syrjäytymisen riskiä;
21. katsoo, että online-rahapeliä mainontaa, myyninedistämistä ja tarjontaa koskeva itsesäätely ei ole riittävän tehokasta, ja painottaa tämän vuoksi sääntelyn sekä toimialan ja viranomaisten yhteistyön tarvetta;
22. kannustaa jäsenvaltioita toimimaan yhdessä EU:n tasolla kaiken online-rahapelejä koskevan voimakkaan mainonnan, myös maksuttomien kokeilupelien sääntelemiseksi EU:n tasolla erityisesti ongelmapelaajien ja haavoittuvaisten kuluttajien, kuten lasten ja nuorten suojelemiseksi;
23. kehottaa tutkimaan mahdollisuutta ottaa käyttöön enimmäismäärä, jonka henkilö voi käyttää rahapeleihin kuukaudessa tai velvoittaa rahapelioperaattorit hyödyntämään kaupoissa myytäviä online-rahapeleihin tarkoitettuja ennakkomaksukortteja;

Käytännösäännöt

24. toteaa, että käytännösäännöt voivat edelleen olla hyödyllinen täydentävä tapa joidenkin julkisten (ja yksityisten) tavoitteiden saavuttamiseksi ja tekniikan kehityksen, kuluttajien mieltymysten muutosten tai markkinarakenteiden muutosten ottamiseksi huomioon;
25. painottaa, että käytännösäännöt ovat loppujen lopuksi kuitenkin toimialan omasta aloitteesta lähtevä itsesäätelykeino, jota voidaan tästä syystä käyttää vain lainsäädännön täydennyksenä, ei sen korvaajana;
26. painottaa lisäksi, että käytännösääntöjen tuloksellisuus vaihtelee voimakkaasti sen mukaan, miten kansalliset säätelyviranomaiset ja kuluttajat tunnustavat ne, sekä niiden täytäntöönpanon mukaan;

Seuranta ja tutkimus

27. pyytää jäsenvaltioita keräämään tietoja valtioiden online-rahapelimarkkinoiden laajuudesta ja kasvusta sekä online-rahapeleihin liittyvistä ongelmista;
28. pyytää komissiota käynnistämään online-rahapelejä ja peliriippuvuuden syntymistä koskevaa tutkimusta esimerkiksi siitä, miten mainonta vaikuttaa peliriippuvuuteen, voidaanko pelit luokitella sen mukaan, miten todennäköisesti ne aiheuttavat riippuvuutta, ja mahdollisesti ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimenpiteistä;
29. kehottaa komissiota tutkimaan erityisesti välillisen tai suoran mainonnan ja markkinoinnin (mukaan luettuna maksuttomat online-kokeilupelit) vaikutusta alaikäisten nuorten pelaamiseen;
30. pyytää komissiota, Europolia ja kansallisia viranomaisia kokoamaan tietoja online-rahapelialaan liittyvien petosten ja muun rikollisen toiminnan laajuudesta esimerkiksi alan toimijoilta ja jakamaan tiedot;
31. pyytää komissiota yhdessä kansallisten hallitusten kanssa arvioimaan rajatylittävien online-rahapelipalveluiden tarjoamista koskevia taloudellisia ja ei-taloudellisia

vaikutuksia suhteessa yhtenäisyyteen, sosiaaliseen vastuuseen, kuluttajansuojaan ja verotukseen liittyviin asioihin;

32. korostaa, että on tärkeää, että kuluttajan oleskelujäsenvaltio voi tehokkaasti valvoa, rajoittaa ja seurata sen alueella tarjottuja rahapelipalveluja;
33. kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita selkeyttämään verotuksen asemaa online-rahapelitoiminnassa;

o o

34. kehottaa puhemiestä välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle ja komissiolle.

PERUSTELUT

I. Johdanto

Rahapeli-toimintaan liittyy rahapanoksen asettaminen uhkapeleihin, arpajaiset ja vedonlyönti mukaan lukien.

Online-rahapelaamista on ollut olemassa vuodesta 1996 alkaen, jolloin ensimmäinen peli tarjottiin käyttöön Suomessa. Online-rahapelimarkkinat ovat kasvaneet sen jälkeen huomattavasti. Kaupallisten online-rahapelimarkkinoiden arvioitiin vuonna 2003 tuottaneen 25 EU-maassa pelien bruttotuottona (operaattorien voitot vähennettynä palkintomaksut) 51,5 miljardia euroa. Tällä hetkellä Internetin, matkapuhelimien tai vuorovaikutteisen television kautta pelattavat online-rahapelit vastaavat noin viidestä prosentista EU:n koko rahapelimarkkinoista. Niiden bruttotuotto oli 2–3 miljardia euroa vuonna 2004. Euroopan online-rahapelimarkkinoiden odotetaan kasvavan vähintään 8,4 prosentin (Itävallassa ja Unkarissa) ja enintään 17,6 prosentin (Italiassa) vuosivauhdilla¹.

Jäsenvaltioiden täytyy tästä syystä ottaa käyttöön ja laatia säännöksiä pysyäkseen kuluttajien mieltymysten ja tarjoajien palvelujen tasalla. Online-rahapelien erityislaatu aiheuttaa jäsenvaltioiden päätöksentekijöille tiettyjä vaikeuksia. Ensinnäkin online-rahapeleihin liittyy rajat ylittävä ominaisuus, minkä vuoksi online-rahapelioperaattorit pystyvät tarjoamaan palvelujaan muiden jäsenvaltioiden kuluttajille kuin missä ne itse sijaitsevat. Kuluttajat eivät siksi ehkä tiedä missä maassa heidän palveluntarjoajansa on. Toiseksi online-rahapelit lisäävät riskiä, että online-rahapelien tarjoajat eivät pysty tunnistamaan kuluttajaa, koska luottokorttia käyttävä henkilö ei välttämättä ole sen oikeutettu omistaja. Kolmanneksi online-rahapelisivustoja voidaan perustaa nopeasti, jolloin epärehelliset toimijat voivat ilmestyä ja hävitä lyhyen ajan sisällä. Neljänneksi online-rahapelioperaattoreiden on vaikea valvoa kuluttajiaan, mikä poikkeaa tavanomaisista rahapeleistä, joiden osalta on mahdollista nähdä, onko kuluttaja alaikäinen, päihtynyt tai muuten huumausaineiden vaikutuksen alaisena tai käyttäytyy epäilyttävästi. Koska online-rahapelejä on helppo käyttää ja sen pystyy tekemään yksin erillään muista ihmisistä, siitä puuttuvat muiden toteuttamat sosiaaliset tarkastukset ja heidän aiheuttamansa rajoitukset.

II. Sääntely

Euroopan online-rahapelimarkkinoita säädellään toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kansallisesti. Tästä seuraa, että EU:n rahapelimarkkinoita (sekä perinteisiä että online-markkinoita) koskevat säädöspuitteet vaihtelevat suuresti. Online-rahapelit ovat sallittuja 20:ssä EU:n jäsenvaltiossa, kun taas seitsemän jäsenvaltiota on kieltänyt online-rahapelit. Markkinat on vapautettu 13:ssä jäsenvaltiossa, kun taas kuudessa on valtion omistama monopoli ja yksi jäsenvaltio on myöntänyt lisenssin yksityiselle monopolille².

¹ PricewaterhouseCoopersin Global Entertainment and Media Outlook: 2008-2012, s. 623. Kasvu mitataan vuosittaisten rahapeli-tuottojen yhteenlaskettuna kasvuna.

² Online Gambling -niminen kooste Euroopan parlamentille, Europe Economics, XX lokakuuta 2008.

Jäsenvaltiot, jotka ovat kieltäneet online-rahapelit kokonaan tai sallivat sen vain monopoliehtojen mukaisesti, väittävät, että rajoitukset ovat oikeutettuja sosiaalisten syiden ja yleisen järjestyksen vuoksi. Niin sanottuihin kansallisiin rahapelimonopoleihin on kuitenkin liittynyt paljon kiistoja. Rahapeliyritykset, yksityishenkilöt ja mediajärjestöt ovat tehneet Euroopan komissiolle useita valituksia, joissa väitetään, että tietty jäsenvaltio suojelee rahapelimarkkinoitaan ja monopoliansa synnyttämiä tuottoja laittomasti. Komissio onkin käynnistänyt rikkomismenettelyjä kymmentä jäsenvaltiota vastaan selvittääkseen, ovatko niiden kansalliset online-rahapelipalvelujen rajatylittävää tarjoamista rajoittavat toimenpiteet yhteisön lainsäädännön mukaisia¹.

EU:n rahapelimarkkinoiden sääntely on sekä perinteisten että online-pelien osalta erittäin arkaluontoinen ongelma. Kuitenkin on selvästi tarpeen selkeyttää online-rahapelejä koskevaa sääntely-ympäristöä. Nyt useat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen juuri tällä hetkellä käsiteltävänä olevista asioista liittyvät rahapeleihin. Tilanne on epätydyttävä sekä tuomioistuimen että jäsenvaltioiden, kuluttajien ja online-rahapelien tarjoajien kannalta.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen on lähetetty useita rahapeleihin liittyviä asioita, joista osa on jo ratkaistu (oikeuskäytäntö jäljempänä), mutta monien käsittely on vielä kesken. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö koostuu seuraavista asioista: Schindler 1994 (C-275/92), Läära 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Placanica 2007 (C-338/04), Unibet 2007 (C-432/05) ja UNIRE 2007 (C-260/04).

Näissä tapauksissa tuomioistuin on katsonut, että vapaa liikkuvuus (EY:n perustamissopimuksen 49 artikla) koskee rahapelipalveluja. Tuomioistuin on kuitenkin myös katsonut, että rahapeleihin voi liittyä eräitä eettisiä, uskonnollisia ja kulttuurisia näkökohtia, että niissä on korkea rikollisuuden tai petosten riski ja että ne voivat vaikuttaa haitallisesti yksilöihin ja yhteiskuntaan².

Näin ollen rajoitukset voivat olla perusteltuja, jos ne ovat välttämättömiä kuluttajien suojelemiseksi, yleisen järjestyksen säilyttämiseksi (petosten ja rikollisuuden torjuminen), yhteiskunnan järjestyksen säilyttämiseksi (kulttuuri tai etiikka) ja jotta voidaan estää rahapelien käyttö yksityisenä tulonlähteenä³. Rajoitusten täytyy kuitenkin rajoittaa rahapelejä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, niitä ei saa käyttää syrjivästi, eivätkä ne saa olla tiukempia kuin mikä on tarpeen tavoitellun tarkoituksen vuoksi.

On myös syytä huomata, että komission jäsen McCreevy vastasi 14.11.2006 Euroopan parlamentin Strasbourgissa pidetyssä täysistunnossa rahapelejä koskevaan suulliseen kysymykseen, jonka oli esittänyt sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan puheenjohtaja Arlene McCarthy. Komissio jäsen totesi vastauksessaan, ettei EU:n laajuinen rahapelien sääntelyä koskeva lainsäädäntö ollut sillä hetkellä todennäköistä.

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

² Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Schindler, C-275/92, antama tuomio.

³ SICL (2006), s. xxvi.

III. Yhtenäisyys

Tämän kertomuksen tarkoituksena on keskittyä online-rahapeliin yhtenäisyyteen. Yhtenäisyyttä pidetään ensimmäisenä petosten estämiseen tähtäävistä arvoista: se koskee online-rahapelioperaattoreita suhteessa kuluttajiin, kuluttajia suhteessa online-rahapelioperaattoreihin tai kuluttajia suhteessa toisiin kuluttajiin. Yhtenäisyys sisältää tässä tarkoituksessa kaikki keinot rikollisen toiminnan, kuten rahanpesun, estämiseksi. Tässä kertomuksessa yhtenäisyyttä tarkastellaan myös online-rahapelioperaattoreiden käyttäytymisenä. Sen vuoksi kertomus koskee myös riippuvuutta aiheuttavaa pelaamista ja alaikäisten tekemää pelaamista.

Useimmat kuluttajat pystyvät pelaamaan ilman, että heille on vaarana syntyä psyykinen peliriippuvuus. Pieni, mutta tärkeä joukko ihmisiä on kuitenkin vaarassa tulla ongelmapelaajiksi. WHO määrittelee ongelmapelaamisen liialliseksi pelaamiseksi, joka johtaa taloudellisiin, sosiaalisiin ja/tai psyykkisiin häiriöihin.¹ Peliriippuvuuden kehittymisen riskiä pahentaa yleensä pelimahdollisuuksien jatkuva tarjonta, voittojen toteutumistiheys, pelien kiehtova tai houkutteleva luonne, mahdollisuus pelata suurilla summilla, mahdollisuus saada luottoa pelaamista varten, pelien sijoittaminen paikkoihin, joissa voidaan pelata mielijohteen vuoksi ja se, ettei pelaamisen riskeistä tiedoteta tiedotuskampanjoiden avulla².

Online-rahapeleissä yhdistyy useita ongelmapelaamisen riskitekijöitä. Online-operaattorit pystyvät esimerkiksi tarjoamaan monenlaisia pelejä (vedonlyönti, ruletti, pokeri, peliautomaatit jne.) ja tarjoamaan säännöllisesti uusia pelejä, käyttämään uusia markkinointi- ja kohdennustekniikoita, hyödyntämään uusinta tutkimustietoa kuluttajien käyttäytymisestä (ja kulutuksesta), jolloin kuluttaja "liimautuu" näyttöön. Huolestuttavaa on vuorovaikutteisen television, matkapuhelimien ja internet-sivustojen lisääntyvästä sekoittuminen, jonka tuloksena tarjotaan etä- tai online-pelejä ja tehdään rahapeliin pelaamisesta helppoa ja sosiaalisesti hyväksyttävää, mikä koskee erityisesti nuoria.

¹ WHO (1992) The ICD-10 Classification of mental and behavioural disorders, Geneva. Muita yleisiä termejä ovat patologinen, pakonomainen, häiriönomainen, liiallinen ja addiktiivinen pelaaminen.

² EY:n tuomioistuimen julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus 14.10.2008, asia C-42/07; ks. myös SICL (2006), s. 1450

VÄHEMMISTÖÖN JÄÄNYT MIELIPIIDE

työjärjestyksen 48 artiklan 3 kohdan mukaisesti

Malcolm Harbour, Colm Burke, Charlotte Cederschiöld, Giles Chichester, Bill Newton Dunn, Małgorzata Handzlik, Christopher Heaton-Harris, Zita Pleštinská, Salvador Domingo Sanz Palacio, Andreas Schwab, Marian Zlotea.

Olemme huolissamme siitä, että tämän mietinnön sisältö ulottuu aloitteen soveltamisalaa laajemmalle. Tarkoituksena oli keskittyä rahapelimarkkinoiden avoimuuteen, rahapelioperaattorien rehellisyyteen ja rahapelialasta kuluttajille mahdollisesti aiheutuviin haittoihin.

Katsomme, että mietinnössä heikennetään eräitä yhtenäismarkkinoiden periaatteita, että online-rahapelimarkkinoiden eräitä keskeisiä näkökohtia ei ehkä ymmärretä ja että mietinnössä ei riittävällä tavalla ilmennetä kaikkien jäsenvaltioiden tilannetta. Eräissä jäsenvaltioissa hyvin toimivat ja hyvin säännellyt markkinat antavat kuluttajille mahdollisuuden pelata online-ympäristössä turvallisesti.

Hyväksymme, että Internetin tulo muodostaa pitkäaikaisia haasteita kuluttajien suojelulle, mutta niitä voidaan säännellä ilman kieltoja; panee merkille vastuullisten eurooppalaisten operaattoreiden jo tekemän työn standardien parantamiseksi ja kuluttajien turvallisuuden varmistamiseksi.

Haluaisimme korostaa jo eräiden tuomioistuinten aikaansaamia edistysaskeleita sääntelyjärjestelmien kehittämiseksi ja avoimempien, mutta silti tehokkaasti säänneltyjen markkinoiden tarjoamia hyötyjä; panee myös merkille online-palvelujen tarjoamisen estämiseksi ehdotettujen menetelmien käytännölliset ja oikeudelliset rajoitukset.

VALIOKUNNAN LOPULLISEN ÄÄNESTYKSEN TULOS

Hyväksytty (pvä)	11.2.2009
Lopullisen äänestyksen tulos	+: 32 -: 10 0: 0
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet	Mogens Camre, Charlotte Cederschiöld, Gabriela Crețu, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Martí Grau i Segú, Małgorzata Handzlik, Malcolm Harbour, Anna Hedh, Edit Herczog, Pierre Jonckheer, Kurt Lechner, Lasse Lehtinen, Toine Manders, Catuscia Marini, Arlene McCarthy, Nickolay Mladenov, Catherine Neris, Bill Newton Dunn, Zita Pleštinská, Karin Riis-Jørgensen, Zuzana Roithová, Heide Rühle, Leopold Józef Rutowicz, Salvador Domingo Sanz Palacio, Christel Schaldemose, Eva-Britt Svensson, Jacques Toubon, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet	Emmanouil Angelakas, André Brie, Colm Burke, Giles Chichester, Joel Hasse Ferreira, Filip Kaczmarek, Andrea Losco, Manuel Medina Ortega, José Ribeiro e Castro
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet sijaiset (178 art. 2 kohta)	Daniel Hannan, Alexandru Nazare, Giovanni Rivera