



Strasbourg 23.10.2012
COM(2012) 596 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

Kohti sähköisesti välitettävien rahapeliä kattavaa eurooppalaista kehystä

{SWD(2012) 345 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto.....	3
2.	Tärkeimmät haasteet ja ehdotetut ratkaisut	5
2.1.	EU:n lainsäädännön noudattaminen kansallisissa sääntelykehyksissä.....	6
2.2.	Valvonnan parantaminen, hallinnollinen yhteistyö ja tehokas täytäntöönpano	8
2.2.1.	Tarkoituksenmukainen valvonta jäsenvaltioissa.....	8
2.2.2.	Rajat ylittävän hallinnollisen yhteistyön edistäminen.....	9
2.2.3.	Tehokas täytäntöönpano kansallisella tasolla	10
2.3.	Kuluttajien ja kansalaisten suojelu	11
2.3.1.	Kohti suojelun korkeaa tasoa kaikkialla EU:ssa	12
2.3.2.	Alaikäisten suojelun varmistaminen	12
2.3.3.	Mainonnan vastuullisuuden parantaminen.....	13
2.3.4.	Ongelmapelaamisen tai peliriippuvuuden torjunta	13
2.4.	Petosten ja rahanpesun torjunta.....	14
2.4.1.	Rahanpesun torjuntatoimenpiteiden laajentaminen	15
2.4.2.	Identiteettivarkauksien ja muiden verkkorikollisuuden muotojen torjunta.....	15
2.4.3.	Rahapelivälineiden turvallisuuden varmistaminen	16
2.5.	Urheilun rehellisyyden turvaaminen ja sopupelien estäminen.....	16
2.5.1.	Sidosryhmien välisen yhteistyön edistäminen	17
2.5.2.	Sopupelien vastaisten toimenpiteiden kehittäminen	17
2.5.3.	Sopupelien estäminen tehokkailla pelotetoimilla.....	17
2.5.4.	Kansainvälisen yhteistyön edistäminen	18
3.	Päätelmät	19

1. JOHDANTO

Sähköisesti välitettävät rahapelit¹ ovat nopeasti kasvava palveluala EU:ssa: sen vuotuinen kasvu on lähes 15 prosenttia². Vuonna 2015 vuotuisten tuottojen arvioidaan olevan noin 13 miljardia euroa, kun ne vuonna 2011 olivat 9,3 miljardia. Tämä merkitsisi lähes 40 prosentin kokonaiskasvua³. Alan taloudellista merkitystä kuvaavat myös toimialan innovaatioiden suuri määrä EU:ssa ja alalta saatavien verotulojen kasvu jäsenvaltioissa.

Verkkoteknologian nopea kehitys on viime vuosina helpottanut rahapelipalvelujen tarjontaa etäyhteyksiin perustuvien eri jakelukanavien kautta. Näitä ovat muun muassa internet ja muut sähköiset tai etäviestintätavat, kuten matkapuhelinteknologia ja digitaalinen televisio. Verkkoympäristön luonteen vuoksi rahapelisivustot voivat toimia EU:ssa täysin vailla sääntelijöiden EU:ssa suorittamaa valvontaa. Eurooppalaiset kuluttajat löytävät sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluja myös kansallisten rajojen ulkopuolelta, ja ilman asianmukaista sääntelyä tällaisista pelipalveluista voi aiheutua heille merkittäviä riskejä. Sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen laaja tarjonta ja kasvava kysyntä luovat lukuisia haasteita pyrittäessä panemaan yleiset poliittiset tavoitteet asianmukaisesti täytäntöön kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla.

Vuonna 2011 komissio hyväksyi vihreän kirjan sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla⁴. Sillä käynnistetyn julkisen kuulemisen avulla komissio halusi saada kokonaiskuvan nykytilanteesta, helpottaa hyvien käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä ja määrittää, kuinka rahapelejä koskevat erilaiset kansalliset sääntelymallit voidaan säilyttää jäsenvaltioiden yleiset poliittiset tavoitteet huomioon ottaen ja sisämarkkinoita vaarantamatta. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, tarvitaanko erityisiä EU:n tason toimia yhtenäisyyden parantamiseksi. Kuulemiseen saaduissa vastauksissa on eroja sekä EU:n aloitteiden sisällön että aloitteissa käytettävien välineiden suhteen. Yleisesti ottaen tässä vaiheessa ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta ehdottaa alakohtaista EU:n lainsäädäntöä. EU:n tason politiikkatoimia peräänkuulutettiin kuitenkin lähes yksimielisesti, ja saadun palautteen avulla on mahdollista yksilöidä selvästi ensisijaiset alat, joilla toimia tarvitaan.

¹ 'Sähköisesti välitettävillä rahapeleillä' tarkoitetaan joukkoa erilaisia rahapelipalveluja ja jakelukanavia. Katso yleiskatsaus ja määritelmistä käyty keskustelu komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 2 jaksossa.

² EU:n rahapelimarkkinoiden vuotuisen tuoton arvioitiin vuonna 2011 olevan noin 84,9 miljardia euroa, ja niiden vuotuinen kasvu oli noin kolme prosenttia. Vuosina 2008–2011 maalla toimivat rahapelimarkkinat kasvoivat noin 8,3 prosenttia.

³ *H2 Gambling Capital*

⁴ Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128 lopullinen.

Tässä tiedonannossa ja sen ohessa esitettävässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa⁵ tuodaan esiin suurimmat haasteet, joita rinnakkaisista kansallisista sääntelypuitteista sisämarkkinoilla aiheutuu. Tarkoituksena on myös ehdottaa näihin haasteisiin ratkaisuja sekä kansallisella että EU:n tasolla toteutettavien toimien kautta. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään vihreällä kirjalla käynnistetyssä kuulemisessa toimitettujen vastausten analysoinnissa saatuja yksityiskohtaisempia tietoja, tässä toimintasuunnitelmassa ehdotetut aloitteet sekä muita asiaa koskevia tietoja. Komissio on ottanut mallia EU:ssa ja jäsenvaltioissa käytössä olevista hyvistä käytännöistä voidakseen ehdottaa ratkaisuja sähköisesti välitettäviin rahapeleihin liittyviin kysymyksiin.

Sähköisesti välitettävien rahapelien tarjonta ja mainonta EU:ssa ovat kehittyneet tavalla, joka vaatii tilanteen selkiyttämistä. Tässä tiedonannossa ehdotetaan sellaista aloitteiden ja asiaa koskevien toimenpiteiden yhdistelmää, jolla katetaan monia asiaan liittyviä kysymyksiä sekä pyritään parantamaan oikeudellista selkeyttä ja luomaan näyttöön perustuvaa politiikkaa. Näissä toimissa korostetaan ottaen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate kokonaisuudessaan huomioon seuraavia viittä ensisijaista alaa, joilla haasteisiin pyritään vastaamaan EU:ssa:

- kansallisten sääntelypuitteiden EU:n lainsäädännön mukaisuus
- hallintoyhteistyön parantaminen ja sääntöjen noudattamisen tehostaminen
- kuluttajien, kansalaisten, alaikäisten⁶ ja haavoittuvien väestöryhmien suojeleminen
- petosten ja rahanpesun torjunta
- urheilun rehellisyyden suojeleminen ja sopupelien estäminen.

Ehdotetuissa toimissa keskitytään sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin ja kysymyksiin, jotka liittyvät palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT-sopimuksen 56 artikla) ja sijoittautumisvapauteen (SEUT-sopimuksen 49 artikla), koska tällaiset rahapelit ovat EU:ssa kasvussa ja niiden rajatylittävä tarjonta on runsasta. Useat toimet ovat kuitenkin tärkeitä sekä verkossa että verkon ulkopuolella tuotettujen rahapelipalvelujen kannalta⁷.

Tällä tiedonannolla vastataan neuvoston päätelmiin rahapelejä ja vedonlyöntiä koskevista puitteista EU:n jäsenvaltioissa⁸ joukkoon puheenjohtajavaltion edistymiskertomuksia⁹, Euroopan

⁵ Valmisteluasiakirjan viitenumero

⁶ Tässä tiedonannossa 'lapset' sisältyvät 'alaikäisiin'. Lasten oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti 'lapsella' tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Lapsiin sovellettava järjestelmä kattaa tietyissä jäsenvaltioissa myös nuoret aikuiset.

⁷ Kaikki toimet, joihin komission ehdotetaan tässä asiakirjassa ryhtyvän, ovat yhtenäisiä ja yhteensopivia nykyisen monivuotisen rahoituskehysten kanssa.

⁸ Järjestyksessä 3057:nnen kilpailukykyneuvoston päätelmät rahapelejä ja vedonlyöntiä koskevista puitteista EU:n jäsenvaltioissa, 10. joulukuuta 2010.

⁹ Neuvoston puheenjohtajavaltioiden edistymiskertomukset rahapelejä ja vedonlyöntiä koskevista puitteista EU:n jäsenvaltioissa (2008–2011).

parlamentin päätöslauselmaan sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla¹⁰ ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon¹¹.

2. TÄRKEIMMÄT HAASTEET JA EHDOTETUT RATKAISUT

Vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti asettaa uhkapelipolitiikkansa tavoitteet ja määritellä tarkemmin haluamansa suojan tason, kansallisissa sääntelykehyksissä on noudatettava EU:n lainsäädäntöä sekä sisämarkkinaperiaatteita ja -sääntöjä. Jotta sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskeva EU:n politiikka voisi onnistua, kansallisen lainsäädännön on näin ollen oltava perussopimuksen mukainen.

Sähköisesti välitettävien rahapelien kehittyminen ja tämän vaikutukset kuhunkin jäsenvaltioon aiheuttavat sen tyyppisiä haasteita, etteivät jäsenvaltiot pysty vastaamaan niihin yksin. Ne eivät myöskään pysty yksinään tuottamaan asianmukaisesti säänneltyä ja riittävän turvallista sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen tarjontaa. Hallintoyhteistyön alalla toteutettavilla komission toimilla autetaan jäsenvaltioita ymmärtämään toistensa sääntelyjärjestelmiä, jakamaan hyviä toimintatapoja ja lähentämään jäsenvaltioita yhteisten ongelmien ratkaisemisessa. Lisäksi jäsenvaltioiden välinen nykyistä tiiviimpi ja pitkäaikaisempi yhteistyö parantaisi EU:n kykyä puuttua sähköisesti välitettävien rahapelien kansainväliseen ulottuvuuteen tehokkaammin.

Kuluttajien suojelun ja sääntelyn parantaminen on kaikkien jäsenvaltioiden ja sidosryhmien etujen mukaista. Laillisten rahapelien houkuttelevien pelaamismahdollisuuksien kehittämällä voidaan käytännössä myös vähentää kuluttajien päätymistä sääntelyn ulkopuolella tarjottujen palvelujen pariin. EU-tason toimilla olisi näin ollen pyrittävä luomaan tasapainoinen, säännelty ympäristö riittävän suojan tarjoamiseksi kansalaisille kaikkialla Euroopassa. Tämän perusteella komissio ehdottaa ryhtyvänsä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa toimiin, joiden tarkoituksena on tarjota yhteinen korkeatasoinen suoja kuluttajille ja kansalaisille, alaikäiset ja haavoittuvat väestöryhmät mukaan luettuina. Ehdotettujen toimien avulla pyritään käsittelemään sääntelemättömien markkinoiden ja järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamia riskejä, kuten petoksia ja tapahtumien peukalointia.

Yleisesti ottaen aloitteiden odotetaan osaltaan parantavan sähköisesti välitettäviin rahapelipalveluihin sovellettavaa sääntelykehystä EU:ssa ja valmistelevan jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten välisen yhteistyön tiivistämistä.

¹⁰ 2011/2084(INI).

¹¹ CESE 1581/2011 - (INT/579).

Komissio aikoo

- perustaa vuonna 2012 rahapelialaa käsittelevän jäsenvaltioiden edustajista muodostuvan asiantuntijaryhmän, jonka tarkoituksena on vaihtaa kokemuksia ja hyviä käytäntöjä sekä antaa neuvoja ja asiantuntemusta EU:n aloitteiden valmisteluun.

2.1. EU:n lainsäädännön noudattaminen kansallisissa sääntelykehyksissä

Sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevat jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmät poikkeavat toisistaan. Jotkin jäsenvaltiot kieltävät uhkapelien tarjoamisen internetissä joko kaikkien pelien tai tietyn tyyppisten pelien, kuten pokerin ja kasinopelien, osalta. Joillakin eurooppalaisilla lainkäyttöalueilla on säädetty monopolistisia järjestelmiä (joissa sähköisesti välitettäviä rahapelejä saa tarjota vain tietty monopoli). Tällaisia palveluja tarjoaa joko valtion määräysvallassa oleva julkinen toimija tai yksinoikeuden nojalla toimiva yksityinen toimija. Yhä useampi jäsenvaltio on kuitenkin ottanut käyttöön toimilupajärjestelmiä, jolloin usea toimija voi tarjota palveluja markkinoilla.

Yhteiskunnallisten, teknisten ja sääntelyhaasteiden myötä merkittävä määrä jäsenvaltioita on hiljattain tarkistanut rahapelejä koskevaa lainsäädäntöään siten, että siinä otetaan huomioon rahapelipalvelujen uudet muodot. Tällaiset sääntelymuutokset ovat viime vuosina lisänneet jossakin EU:n jäsenvaltiossa luvan saaneiden toimijoiden tarjoamia rahapelipalveluja ja aiheuttaneet huomattavia eroja kansallisten sääntelyjärjestelmien välillä. On myös kehitetty rajat ylittävää rahapelitarjontaa, jota vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntö ei useinkaan salli. Tällaisten kansallisten sääntöjen ja perussopimuksen välisiä ristiriitoja on viety kansallisiin tuomioistuimiin, ja EU:n lainsäädäntöä koskevia tulkintakysymyksiä on toimitettu Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kansallisissa sääntelyjärjestelmissä on noudatettava EU:n lainsäädäntöä. Euroopan unionin tuomioistuin on rahapelialan erityispiirteet huomioon ottaen antanut useissa tuomioissa yleisiä tulkintaohjeita, jotka koskevat perusvapauksia (sähköisesti välitettävien) rahapelien sisämarkkinoilla. Näin kansalliset tuomioistuimet voisivat arvioida olosuhteita, joissa rajoittavat kansalliset rahapelilait voivat olla yleisen edun kannalta perusteltuja.

Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut, että rajatylittävien rahapelipalvelujen tarjoaminen ja käyttö ovat taloudellista toimintaa, joka kuuluu SEUT-sopimuksessa määrättyjen perusvapauksien piiriin. SEUT-sopimuksen 56 artiklassa erityisesti kielletään rajoittamasta vapautta tarjota palveluja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille kansalaisille. Kansallisten sääntöjen, jotka kieltävät muissa jäsenvaltioissa sallittujen rahapelipalvelujen tarjoamisen, todettiin rajoittavan kyseisessä maassa asuvien henkilöiden vapautta käyttää – internetin kautta – muissa jäsenvaltioissa tarjottavia palveluja. Tällaiset säännöt myös rajoittavat muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden vapautta tarjota rahapelipalveluja.

Jäsenvaltiot voivat rajoittaa kaikkien tai tiettytyyppisten sähköisesti välitettävien rahapelipalvelujen rajat ylittävää tarjontaa suojatakseen tiettyjä julkisen edun mukaisia tavoitteita rahapelien suhteen. Kansalliset säännöt keskittyvät pääosin kuluttajien suojelua koskeviin tavoitteisiin, erityisesti ongelmapelaamisen ehkäisemiseen ja alaikäisten suojelemiseen sekä rikollisuuden ja petosten torjuntaan. Vaikka jäsenvaltiot esittävät yleensä perustellut syyt rajat ylittävien rahapelipalvelujen rajoittamiselle, niiden on myös osoitettava, että kyseinen toimenpide on soveltuva ja tarpeen: erityisesti olisi osoitettava se, että kyseiseen yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuteen liittyvä ongelma on ylipäättään olemassa. Jäsenvaltioiden on osoitettava, että niiden vapaasti valitsemiin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin pyritään johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, eivätkä ne saa ryhtyä näiden tavoitteiden saavuttamista vaikeuttaviin toimenpiteisiin eivätkä helpottaa tai sallia tällaisia toimenpiteitä.

Komissio on viime vuosina käynnistänyt useita jäsenvaltioita vastaan rikkomista koskevia menettelyjä, ja ne ovat vielä tutkittavina. Sähköisesti välitettävien rahapelien alalla on kirjattu myös monia SEUT-sopimuksen 49 ja/tai 56 artiklaan perustuvia kanteluja. Komissio hyödyntää vihreällä kirjalla käynnistetyssä kuulemisessa saatuja perusteellisia tietoja sekä EU:n tuomioistuimen viimeaikaista oikeuskäytäntöä arvioidessaan kansallista lainsäädäntöä vireillä olevien rikkomistapausten ja kantelujen yhteydessä. Tällaisessa arvioinnissa keskitytään erityisesti siihen, ovatko kansalliset rahapelejä koskevat politiikat johdonmukaisia. Erityisesti tarkastellaan sitä, suhtaudutaanko sääntelyssä eri tavalla sähköisesti tai perinteisesti välitettäviin muilta osin samantyyppisiin peleihin tai peleihin, jotka ovat aiheuttamiensa petoksiin ja/tai kuluttajien suojeluun liittyvien riskien osalta selkeästi vertailukelpoisia. Arvioinnissa keskitytään myös toimilupajärjestelmien avoimuuteen ja syrjimättömyyteen sekä toimilupaehtoien oikeasuhteisuuteen.

Komissio pyytää tämän tiedonannon antamisen yhteydessä kyseisiä jäsenvaltioita toimittamaan tietoja tuoreimmasta kehityksestä rahapelilainsäädännön alalla. Niitä jäsenvaltioita, joita vastaan on meneillään rikkomista koskeva menettely tai joista on tehty kanteluja, kehoitetaan toimittamaan lainsäädäntöön liittyvää tosiasiallista (ajantasaista) tietoa, jonka pohjalta komissio voi arvioida, noudatetaanko EU:n lainsäädäntöä.

Komissio aikoo tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin varmistukseksi, että asiaankuuluvia perussopimuksen määräyksiä noudatetaan kaikissa kansallisissa säännöissä, ja ottaa tässä huomioon EU:n tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön. Lisäksi sähköisesti välitettäviä

rahapelejä koskevien säädösluonnosten EU:n lainsäädännön mukaisuus on edelleenkin arvioitava niin kutsutun ilmoitusmenettelyn yhteydessä¹².

Komissio aikoo

- nopeuttaa kansallisia sääntöjä koskevan arviointinsa valmistumista meneillään olevissa rikkomistapauksissa ja kanteluissa ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin noudattamisen varmistamiseksi.

2.2. Valvonnan parantaminen, hallinnollinen yhteistyö ja tehokas täytäntöönpano

Jotta voidaan varmistaa rahapelipolitiikan onnistunut toimeenpano ja soveltaminen kansallisella ja EU:n tasolla, jäsenvaltioissa on oltava toimivaltaiset sääntelyviranomaiset, jotka tekevät yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa ja hyödyntävät kaikkia käytettävissä olevia tehokkaan täytäntöönpanon keinoja.

Monet tässä tiedonannossa esitetyistä aloitteista edellyttävät henkilötietojen käsittelyä. Tältä osin on varmistettava tietosuojaa koskevan EU:n säännösten noudattaminen¹³. Tämä edellyttää, että määritellään selkeästi, mitä tarkoituksia varten tietoja käsitellään, jotta voidaan varmistaa tietojen laatu ja niiden määrän minimointi sekä muiden tietosuojaa koskevien vaatimusten noudattaminen.

2.2.1. Tarkoituksenmukainen valvonta jäsenvaltioissa

Jotta voidaan varmistaa rahapelisääntöjen tuloksellinen toimeenpano ja niiden noudattamisen valvonta sekä tehokas rajat ylittävä hallinnollinen yhteistyö, kaikilla jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisilla tulisi olla asianmukaiset valmiudet. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla on oltava asianmukainen toimivalta ja taitotieto, jotta ne voivat käsitellä sääntelyyn liittyviä haasteita nopeasti kasvavilla, teknologiaan perustuvilla markkinoilla. Koska kaikilla sääntelyviranomaisilla ei ehkä ole täyttä toimivaltaa valvoa rahapelimarkkinoita, niiden saattaa olla tarpeen tehdä yhteistyötä muiden asiaankuuluvien alueellisten tai kansallisten viranomaisten kanssa, jotta muiden jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten yhteistyötarpeisiin voitaisiin vastata kyseisten viranomaisten odotusten mukaisesti.

¹² Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annettu direktiivi 98/34/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/48/EY.

¹³ Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu direktiivi 95/46/EY. Ks. komission 25. tammikuuta 2012 hyväksymä tietosuojauudistus ja uudistuspaketti internetosoitteessa: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm

2.2.2. Rajat ylittävän hallinnollisen yhteistyön edistäminen

Hallinnollisen yhteistyön parantaminen on välttämätöntä, jos sääntelyyn liittyviin nykyisiin haasteisiin aiotaan vastata. Hallinnollisen yhteistyön tehostaminen auttaa jäsenvaltioita ja niiden rahapelialaa säänteleviä viranomaisia sääntelyssä ja valvonnassa ja parantaa niiden työn laatua. Käytännön yhteistyön ansiosta jäsenvaltiot voivat oppia tuntemaan muiden jäsenvaltioiden järjestelmiä ja käytäntöjä sekä luoda tiiviitä yhteistyösuhteita viranomaisten operatiivisella tasolla. Hallinnollisen yhteistyön edistämiseen pyrkivillä toimilla on myös vähennettävä tarpeetonta hallinnollista taakkaa erityisesti lupamenettelyissä ja useammalla lainkäyttöalueella luvan saaneiden toimijoiden valvonnassa. Sähköisesti välitettävissä rahapeleissä tarvittavien laitteiden sertifiointilla ja standardoinnilla voi myös olla tässä suhteessa merkitystä.

Hallinnollisen yhteistyön onnistuminen edellyttää, että määritellään selkeästi alueet, joilla jäsenvaltiot voivat pyytää toisiltaan tietoja ja vaihtaa niitä keskenään sekä kehittää yhteisiä toimia ja aloitteita. Lisäksi on luotava tarkoituksenmukaiset rakenteet, jotka antavat selkeät valtuudet tehdä sääntelyviranomaisten operatiivisiin tarpeisiin vastaavaa yhteistyötä. Kansallisten sääntelyviranomaisten välisen yhteistyön tarkka muoto riippuu siitä, millaisia tietoja eri viranomaisten välillä voidaan vaihtaa.

Yhteistyön välittömässä ensimmäisessä vaiheessa on keskityttävä yleisluontoisen tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoon, koska tietojen ja kokemusten vaihto lisää luottamusta ja tunnetta, että on kyse sääntelyviranomaisten yhteisestä edusta. Toisessa vaiheessa komissio aikoo jäsenvaltioiden kanssa käytävän vuoropuhelun kautta tarkastella mahdollisuuksia vaihtaa henkilötietoja – kansallisia ja EU:n tietosuojasääntöjä noudattaen. Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän (IMI) käyttö saattaa helpottaa jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä¹⁴.

EU:ssa tehtävä yhteistyö ei ratkaise kaikkia sähköisesti välitettävien rahapelien markkinoilla ilmeneviä haasteita. Haasteista monet ovat usein luonteeltaan rajat ylittäviä ja peräisin EU:n ulkopuolelta. Koordinoidakseen EU:n ulkopuolisiin maihin kohdistettavia toimia ja edistääkseen tällaisia aloitteita komissio aikoo yhdessä jäsenvaltioiden kanssa yksilöidä kysymyksiä, joita otetaan esille kolmansien maiden kanssa, ja pyrkiä lujittamaan vuoropuhelua niiden kanssa.

¹⁴ Asetus hallinnollisesta yhteistyöstä IMIn kautta (perustuu komission ehdotukseen KOM(2011) 522 lopullinen) on tarkoitettu hyväksyä virallisesti Euroopan parlamentissa ja neuvostossa syys-lokakuussa 2012. Asetus antaa mahdollisuuden käynnistää IMI-pilottihankkeita, joissa testataan IMIn käyttöä hallinnollisessa yhteistyössä, mukaan lukien henkilötietojen vaihto, millä tahansa sisämarkkinoiden alalla, edellyttäen että näiden tietojen vaihtamiselle on olemassa oikeusperusta.

2.2.3. Tehokas täytäntöönpano kansallisella tasolla

Kansalliselle rahapelipolitiikalle asetettujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että kansallisen lainsäädännön – jonka on oltava EU:n lainsäädännön mukaista – täytäntöönpanoa valvotaan tehokkaasti jäsenvaltioissa. Valvonnan tehokkuus edellyttää muun muassa, että rahapeleistä vastaavilla kansallisilla viranomaisilla on järkevä organisaatorakenne ja täydet toimivaltuudet, hallinnollista yhteistyötä muiden sääntelyviranomaisten kanssa tehdään riittävästi ja käytettävissä olevat välineet soveltuvat valvontaan.

Ennaltaehkäisevillä valvontatoimenpiteillä pyritään vähentämään kansalaisten ensikosketusta sellaiseen rajat ylittävään sähköisesti välitettävään rahapelitarjontaan, joka ei ole vastaanottavan jäsenvaltion voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaista ('luvaton rahapelitarjonta'¹⁵), ja varmistamaan, että noudatetaan kansallisia rahapelisääntöjä ja alaa koskevia yleisiä periaatteita, kuten pelaajavalistusta ja -tiedotusta, saadaan käsitys pelaajien valinnoista ja tottumuksista sekä kannustetaan yritystoiminnan vastuullisuuteen. *Reagoivista* valvontatoimenpiteistä, kuten luvattomia rahapelejä tarjoaville nettisivustoille pääsyn rajoittamisesta tai pelaajien ja luvatta toimivien pelioperaattoreiden välisen maksuliikenteen estämisestä, koituu tiettyjä hyötyjä, mutta niissä on myös mahdollisia puutteita. Tällaisia toimenpiteitä on arvioitava huolellisesti ottaen myös huomioon SEUT-sopimuksessa määrättyjen perusoikeuksien ja perusvapauksien turvaaminen. Olisi selvennettävä myös sellaisiin reagoiviin valvontatoimenpiteisiin liittyviä menettelyjä, jotka edellyttävät toimia verkkovälittäjiltä, joiden ylläpitämissä verkkopalvelimissa tarjotaan laittomia rahapelejä (esim. kyseinen tarjonta suljetaan kokonaan tai siihen pääsy estetään asiakkailta tietyissä jäsenvaltioissa). Komissio valmistelee parhaillaan ilmoitus- ja toimintamenettelyjä (*notice-and-action*) koskevaa horisontaalista aloitetta, jolla selvennetään tilannetta. Lisäksi voitaisiin parantaa yhteistyötä kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen¹⁶ nojalla perustetun verkoston kautta. Asetus mahdollistaa sääntöjen noudattamisen rajatylittävään valvontaan liittyviä toimia.

¹⁵ Tietyssä vastaanottavassa jäsenvaltiossa 'luvattomat' rahapelipalvelut eivät välttämättä ole sääntelyn ulkopuolella tarjoajan kotijäsenvaltiossa, ja ne saattavat hyvinkin olla luvallisia myös muissa vastaanottavissa jäsenvaltioissa.

¹⁶ Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annettu asetukset (EY) N:o 2006/2004 ('asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä').

TÄRKEIMMÄT TOIMET

Komissio aikoo

- helpottaa rahapeleistä vastaavien sääntelyviranomaisten välistä hallinnollista yhteistyötä ja tarkastella IMI-asetuksessa tarjottuja mahdollisuuksia kattaa jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto ja yhteistyö vuoteen 2013 mennessä,
- parantaa tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa täytäntöönpanotoimenpiteistä ja tarkastella reagoivien valvontatoimenpiteiden, kuten maksujen estämisen ja nettisivustoille pääsyn sulkemisen, hyötyjä ja mahdollisia rajoituksia EU:n tasolla,
- selventää sellaisia ilmoitus- ja toimintamenettelyjä, jotka koskevat EU:ssa toimivien verkkovälittäjien ylläpitämissä verkkopalvelimissa tarjottua luvatonta sisältöä¹⁷,
- kehittää sääntelyä koskevaa vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa.

Jäsenvaltioita kehoitetaan

- perustamaan rahapeleistä vastaavat sääntelyviranomaiset, joilla on selkeä toimivalta, ja varmistamaan yhteistyö muiden asiaankuuluvien toimivaltaisten viranomaisten välillä,
- tarkastelemaan keinoja, joilla kuluttajille voidaan välittää tietoa saatavilla olevasta luvallisesta palvelutarjonnasta kysynnän ohjaamiseksi laillisille markkinoille.

2.3. Kuluttajien ja kansalaisten suojeleminen

Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on tavoitteena suojella kansalaisia, mutta niissä on omaksuttu erilaisia sääntelyä koskevia ja teknisiä lähestymistapoja tähän tavoitteeseen pyrittäessä. EU:ssa tarvitaan asianmukaisia toimia, joilla 1) vedetään kuluttajia pois sääntelemättömän ja mahdollisesti haitallisen tarjonnan parista, 2) suojataan alaikäisiä päätymiseltä rahapelien pariin, 3) suojellaan muita haavoittuvia väestöryhmiä ja 4) estetään pelaamishäiriöiden kehittymistä¹⁸. Kaikkia kansalaisia olisi suojeltava yhtenäisellä korkeatasoisella tavalla koko sisämarkkinoilla.

Ottaen kokonaisuudessaan huomioon jäsenvaltioiden oikeuden päättää rahapelipalvelujen sääntelykehyksestä komissio katsoo, että erilaisten luvallisten rahapelien pelaamismahdollisuuksien kehittämisestä saadaan merkittäviä hyötyjä, koska se on toimiva keino saada kuluttajat luopumaan muun rahapelitarjonnan käytöstä. Luvan saaneiden toimijoiden on tärkeää voida tarjota riittävän houkuttelevia tuotteita, koska uskottavan ja kestävä tarjonnan puuttuessa kuluttajat käyttävät edelleen sääntelemättömiä rahapelisivustoja, mistä voi seurata haittavaikutuksia.

¹⁷ Yksityiskohtaisia lisätietoja internetosoitteessa: http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/notice-and-action/index_en.htm

¹⁸ Esim. ongelmapelaaminen, patologinen pelaaminen, liikapelaaminen.

2.3.1. Kohti suojelun korkeaa tasoa kaikkialla EU:ssa

On arvioitu, että 6,84 miljoonaa eurooppalaista pelaa sähköisesti välitettäviä rahapelejä¹⁹. Kun toimintaympäristö on luonteeltaan rajat ylittävä, kuluttajien on voitava tehdä tietoon perustuvia valintoja ja pystyttävä tunnistamaan luvallinen rahapelitarjonta. Tiedolla ylikuormitetut kuluttajat luottavat laatumerkkeihin²⁰. Sen vuoksi komissio kannustaa siihen, että asiaankuuluva sääntelyviranomaisen mainitaan toimijoiden verkkosivustoilla näkyvästi ja että kuluttajille tarjottavaa tietoa ja kuluttajien tietämystä parannetaan.

Useilla jäsenvaltioilla on kokemusta kuluttajien suojelusta verkkoympäristössä. Rahapeliala on myös kehittänyt arvokasta teknistä asiantuntemusta ja itsesääntelyä yhteiskunnallisesti vastuullisen rahapelitoiminnan kehittämiseksi. Toimet edellyttävät kaikkien sidosryhmien ponnisteluja. On löydettävä oikea tasapaino, eivätkä kuluttajien suojelua koskevat toimenpiteet saa johtaa siihen, että pelaajat siirtyvät houkuttelevamman tarjonnan pariin sääntelemättömille pelisivustoille.

Kuluttajien korkeatasoinen suojeleminen olisi pyrittävä varmistamaan EU:n tasolla laadittavilla yhteisillä periaatteilla. Näihin periaatteisiin pitäisi sisällyttää toimiva ja tehokas pelaajien rekisteröinti ja ikä- ja henkilöllisyystarkastus (etenkin rahansiirroissa), oman pelaamisen tarkkailu ('reality check') (tilin käyttöaktiivisuus, varoittavat merkit, opastus auttaviin puhelimiin), luotolla pelaamisen kieltäminen, pelaajan varojen suojaaminen, mahdollisuudet rajoittaa omaa pelaamista (ajan/rahatilanteen rajat, oman pelaamisen estäminen), asiakaspalvelu ja valitusasioiden tehokas käsittely²¹.

Komissio aikoo ensimmäisessä vaiheessa laatia yhteistä kuluttajansuojelua koskevan suosituksen.

2.3.2. Alaikäisten suojelun varmistaminen

Alaikäisten suojelun on oltava etusijalla, eikä vähiten siksi, että 75 prosenttia Euroopan 6–17-vuotiaista käyttää internetiä²². Ennaltaehkäisevillä suojatoimenpiteillä olisi pyrittävä estämään alaikäisten pääsy rahapelisivustoihin. Tämän vuoksi suosituksessa olisi kannustettava siihen, että sääntelyjärjestelmissä tarjotaan riittävät välineet iän tarkistamiseen ja varmistetaan, että toimijat tarkastavat iän. Lisäksi rahapelisivustoja olisi kannustettava ilmoittamaan selkeästi, ettei rahapelejä tarjota alaikäisille, ja tiedottamaan iän tarkistamisen toteutustavoista. Tällaisia toimenpiteitä olisi täydennettävä laajemmilla toimilla, kuten parantamalla vanhempien

¹⁹ *H2 Gambling Capital*

²⁰ Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelma - edistetään luottamusta ja kasvua, KOM(2012) 225 lopullinen.

²¹ Kuten esitetään ehdotuksissa direktiiviksi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta ja asetukseksi kuluttajariitojen verkkovälitteisestä vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta (ODR-asetus) internetosoitteessa: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm

²² Eurooppalainen strategia internetin parantamiseksi lasten näkökulmasta, COM(2012) 196 final.

tietoisuutta asiaan liittyvistä riskeistä ja ohjelmistojen suodattamisesta kotikoneilla. Lisäksi kaikkien toimijoiden olisi harjoitettava liiketoimintaansa vastuullisella tavalla.

2.3.3. Mainonnan vastuullisuuden parantaminen

Mainostamisen on oltava vastuullista, jotta voidaan varmistaa kansalaisten olevan tietoisia siitä, että 1) ikärajoituksia sovelletaan, 2) rahapelaaminen voi olla haitallista, jos se ei ole vastuullista, ja 3) rahapelaamisen riskit voivat olla taloudellisia, yhteiskunnallisia tai terveyteen liittyviä. Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ei säännellä rahapelipalvelujen mainontaa. Joissakin jäsenvaltioissa on laadittu asiaa koskevat käytännösäännöt. Rahapelien ja mainonnan alalla on myös omaksuttu itsesääntelytoimia. Kaikkien EU:n kansalaisten on saatava riittävästi tietoa tekemistään valinnoista ja rahapeleihin liittyvistä riskeistä.

Komissio aikoo laatia rahapelien vastuullista mainontaa koskevan suosituksen, jotta varmistettaisiin, että jäsenvaltiossa luvan saaneet toimijat mainostavat rahapelejä sosiaalisesti vastuullisella tavalla ja antavat kuluttajille olennaisia tietoja. Jotta suositus olisi kokonaisuudessaan tuloksellinen, sekä jäsenvaltioita että toimialaa pyydetään osallistumaan sen soveltamisalan ja rakenteen valmisteluun. Jäsenvaltioiden suositellaan määräävän riittäviä seuraamuksia suosituksen rikkomisesta tai noudattamatta jättämisestä. Suositus tulee täydentämään sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaa direktiiviä²³.

2.3.4. Ongelmapelaamisen tai peliriippuvuuden torjunta

Rahapelialaa koskevaan vihreään kirjaan saatujen vastausten perusteella voidaan arvioida, että EU:n väestöstä noin 0,5–3 prosenttia kärsii jonkintyyppisestä pelaamishäiriöstä. Näyttöä tällaisten häiriöiden laajuudesta ja moninaisuudesta ei ole helposti saatavilla. Olemassa olevista tutkimuksista ja selvityksistä ei myöskään voida tehdä aukottomia johtopäätöksiä. On tarpeen ymmärtää paremmin 1) käytettyjä määritelmiä, 2) määrittäviä tekijöitä (esimerkiksi voittojen jahtaaminen / tappiot, kaupallinen viestintä, pääsy pelaamaan, pelaamistiheys), 3) peli-/vedonlyöntityyppien seuraussuhteita, 4) ennaltaehkäisevien välineiden riittävyttä (esimerkiksi varoitusmerkit, oman pelaamisen rajoittaminen, tiettyjen pelien pelaamisen / vetojen lyömisen rajoittaminen) ja 5) tarvittavaa hoitotyyppiä.

Komissio pyrkii parhaillaan hankkimaan tarvittavia tietoja ALICE RAP -hankkeen kautta²⁴. Se on EU:n yhteisrahoittama tutkimushanke, jossa muun muassa kootaan tietoa, luokitellaan

²³ Sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja direktiivin 84/450/ETY, direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta annettu direktiivi 2005/29/EY.

²⁴ *Addiction and lifestyles in contemporary Europe – reframing addictions*, riippuvuutta ja elämäntyyliä Euroopassa tutkiva viisivuotinen (2011–2015) monitieteinen hanke tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen seitsemännessä puiteohjelmassa. Lisätietoja internetosoitteessa: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/486_en.html

riippuvuuksia, arvioidaan määrittäviä tekijöitä ja riippuvuuden syntyä, esitellään käytäntöjä, joilla riippuvuutta pyritään hallitsemaan, ja esitetään koottuja tietoja ongelman laajuudesta koko EU:ssa. Komissio aikoo kyseisen hankkeen yhteydessä laadittavien väliraporttien pohjalta harkita aloitteita pelaamishäiriöitä koskevan tutkimuspolitiikan kehittämiseksi, mukaan luettuina häiriöiden havaitseminen ja hoito.

TÄRKEIMMÄT TOIMET

Komissio aikoo

- antaa suosituksia yhteisestä kuluttajansuojelusta ja vastuullisesta rahapelimainonnasta vuonna 2013,
- tukea vanhempien suorittamaan valvontaan liittyvien välineiden vertailuanalyysejä ja testaamista internetin käyttöturvallisuuden parantamiseen tähtäävän *Safer Internet* -ohjelman²⁵ ja Verkkojen Eurooppa -välineen²⁶ kautta ikä- ja sisältöluokitusjärjestelmien parantamiseksi, arvioida rahapeleihin liittyvää internet-riippuvuutta nuorten keskuudessa koskevia suosituksia EU NET ADB -ohjelmassa²⁷ vuonna 2012, raportoida ALICE RAP -ohjelman asiaan liittyvistä työryhmistä vuonna 2014 ja arvioida kyseiset tutkimustulokset,
- arvioida rahapelipalvelumarkkinoiden toimintaa kuluttajamarkkinoiden seurantatutkimuksen yhteydessä vuodesta 2013.

Jäsenvaltioita kehoitetaan

- lujittamaan aloitteita, joilla lisätään tietoja ja tietoisuutta rahapeleihin ja sääntelemättömään rahapelitarjontaan liittyvistä riskeistä,
- parantamaan rahapelialan sääntelyviranomaisten ja kuluttajajärjestöjen välistä yhteistyötä,
- lisäämään lasten ja nuorten nettikäytön turvallisuutta parantavia käytäntöjä ja niiden hyödyntämistä, jotta he eivät pääsisi rahapelisivustoille,
- tekemään selvityksiä ja keräämään tietoja pelaamishäiriöistä.

2.4. Petosten ja rahanpesun torjunta

Tärkeimpiä yleisiä järjestystä koskevista jäsenvaltioilla olevista yleisen edun mukaisista tavoitteista on rahapeleihin liittyvien petosten ja rahanpesun estäminen. Sähköisesti välitettävien rahapelien alalla yleisimpiä rikoksia ovat luottokorttipetokset ja pankkitietovarkaudet. Sähköisesti välitettäviä rahapelejä saatetaan myös käyttää laittomista toimista saatujen varojen

²⁵ Internetiä ja muuta viestintäteknologiaa käyttävien lasten suojelua koskevan monivuotisen yhteisön ohjelman perustamisesta tehty päätös N:o 1351/2008/EY.

²⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Verkkojen Eurooppa -välineestä, KOM(2011) 665.

²⁷ Ohjelmalla pyritään arvioimaan eurooppalaisten nuorten internetriippuvuuden laajuutta, määrittäviä tekijöitä ja rajatapauksia.

rahanpesutarkoituksessa. Tällaisia rikoksia tehdään usein rajojen yli, ja niihin liittyy järjestäytyntä rikollisuutta.

Jäsenvaltioiden viranomaisilla ja säännellyillä toimijoilla on edessään useita haasteita, jotka liittyvät petosten ja rahanpesun torjuntamekanismien tehokkaaseen toimeenpanoon. Niihin voidaan tehokkaimmin puuttua kansainvälisen yhteistyön ja koordinoinnin avulla, esimerkiksi tekemällä järjestelmällistä yhteistyötä rahapelitoiminnasta vastaavien kansallisten viranomaisten, kansallisten poliisiviranomaisten ja sääntöjen noudattamista valvovien kansainvälisten viranomaisten välillä. Yhteistä kuluttajansuojelua koskevan suosituksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaisessa määrin tarkasteltava ehkäiseviä ja suojaavia toimenpiteitä (kuten esimerkiksi pelitappioiden synnyn kieltäminen nimettömänä pelatessa), joilla on merkitystä myös rahanpesun torjunnan kannalta. On myös tarpeen lisätä oikeuslaitoksille suunnattua, petoksia ja rahanpesua rahapelialalla koskevaa koulutusta.

2.4.1. Rahanpesun torjuntatoimenpiteiden laajentaminen

Rahapelitoiminnan osalta rahanpesun torjuntadirektiiviä²⁸ sovelletaan nyt ainoastaan kasinoihin. Joissakin jäsenvaltioissa on jo laajennettu mainitun direktiivin soveltamisalaa koskemaan myös muita rahapelimuotoja, ja monet säännellyt toimijat ovat ottaneet käyttöön asiakastarkastusprosessien, asiakasprofiloinnin ja maksuvalvonnan kaltaisia välineitä. Jotta kaikille rahapelioperaattoreille luotaisiin yhtäläiset toimintaedellytykset ja kaikissa jäsenvaltioissa tarjottaisiin sama suojelun taso, direktiiviä on tarpeen soveltaa nykyistä laajemmin kaikkiin rahapelipalveluihin.

Komissio aikoo direktiivin uudelleentarkastelun yhteydessä harkita sen soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikenlaisia rahapelejä pitäen huolen siitä, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan.

2.4.2. Identiteettivarkauksien ja muiden verkkorikollisuuden muotojen torjunta

Julkisessa kuulemisessa kävi selkeästi ilmi, että rahapelialan yleisimpänä petoksena ovat identiteettivarkaudet. Tämän taustalla vaikuttaisi kuitenkin olevan yleisempi ilmiö eli se kasvava haaste, jonka identiteettivarkaudet ja muut verkkorikollisuuden muodot aiheuttavat palvelujen tarjoamiselle verkossa. Komissio käsittelee näitä kysymyksiä parhaillaan osana verkkorikollisuutta koskevaa politiikkaa ja on hiljattain ehdottanut Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksen perustamista²⁹. Jotta varmistettaisiin, että tässä yhteydessä kehitetyt ratkaisut parantavat myös sähköisesti välitettävien rahapelien turvallisuutta, komissio

²⁸ Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen annettu direktiivi 2005/60/EY.

²⁹ Rikostorjunta digitaaliaikana: Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksen perustaminen, COM(2012) 140 final.

aikoo kannustaa verkkorikosten torjuntaa koskevien kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtoon rahapeliasioita käsittelevässä asiantuntijaryhmässä sekä tarvittaessa Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksen kanssa.

2.4.3. Rahapelivälineiden turvallisuuden varmistaminen

Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset edellyttävät usein sähköisesti välitettävissä rahapeleissä käytettyjen välineiden, myös rahapeli ohjelmistojen, sertifiointia tehdessään toimilupahakemuksia koskevia päätöksiä. Jotta voidaan varmistaa sähköisesti väitettävien rahapeli turvallisuu den vertailukelpoisuus kaikkialla EU:ssa, vähentää kansallisiin sertifiointimenettelyihin liittyvää hallinnollista taakkaa ja soveltuvin osin tarjota yhteentoimivuuden mahdollisuus, komissio aikoo selvittää, olisiko hyödyllistä luoda sähköisesti välitettävissä rahapeleissä käytettävien välineiden sertifiointin EU-standardi.

TÄRKEIMMÄT TOIMET

Komissio aikoo

- harkita rahanpesun torjuntadirektiivin soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikkia rahapelejä vuonna 2012,
- kannustaa verkkorikollisuutta koskevan politiikan alalla kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtoon rahapelejä käsittelevässä asiantuntijaryhmässä ja tarvittaessa Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksen kanssa,
- tarkastella mahdollisuutta laatia rahapelivälineiden, ohjelmistot mukaan luettuina, EU-standardit vuonna 2013.

Jäsenvaltioita keho tetaan

- edistämään oikeuslaitoksen koulutusta kysymyksistä, jotka koskevat rahapeleihin liittyviä petoksia ja rahanpesua.

2.5. Urheilun rehellisyyden turvaaminen ja sopupelien estäminen

Vedonlyöntiin liittyvät sopupelit ovat erityinen, urheilujärjestöjen, urheilijoiden, rahapeli en pelaajien (kuluttajien) ja säänneltyjen rahapelioperaattoreiden etujen vastainen petostyyppi. Sopupelit rikkovat urheilukilpailujen rehellisyyden periaatetta, joka on yksi EU:n toiminnan tavoitteista urheilun alalla (SEUT-sopimuksen 165 artikla). Tämän kysymyksen ratkaiseminen edellyttää viranomaisilta, urheilujärjestöiltä ja rahapelioperaattoreilta yhteisiä ja yhteensovitettuja

toimia³⁰. EU:ssa on käytössä useita sääntelyyn (rahapeliin toimilupaehtot, urheiluliittojen säännöt) ja itsesääntelyyn (käytännösäännöt) perustuvia mekanismeja, valistuskampanjoita, eturistiriitoja koskevia sääntöjä, vedonlyönnin seurantajärjestelmiä ja hälytyskeinoja (vihje- ja ilmiantolinjoja jne.). Sidosryhmien välillä tehdään yhteistyötä, mutta rajallisesti. On selvää, että tarvitaan enemmän yhteistyötä vedonlyöntioperaattoreiden, urheilualan elinten ja toimivaltaisten viranomaisten, myös rahapeleistä vastaavien sääntelyviranomaisten, välillä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

2.5.1. Sidosryhmien välisen yhteistyön edistäminen

Yhteistyösopimukset ovat hyödyllinen väline tällä alalla. Komissio kannustaakin kehittämään niitä edelleen ja sisällyttämään niihin kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät (rahapelioperaattorit, urheilujärjestöt, sääntelyviranomaiset). Tällaiset sopimukset ovat avuksi luotaessa kansallisia yhteyspisteitä, joissa kaikki sopupelien torjunnassa mukana olevat toimijat voivat kohdata, vaihtaa tietoja ja koordinoita toimia. Kansalliset yhteyspisteet ovat olennainen osa tehokasta yhteistyötä sopupelien torjuntaongelman ratkaisemiseksi EU:n tasolla ja maailmanlaajuisesti.

2.5.2. Sopupelien vastaisten toimenpiteiden kehittäminen

Jäsenvaltioissa rahoitetaan sopupelien torjuntatoimenpiteitä eri tavoin, mutta yhdenkään tällaisen rahoitusmallin ei ole todettu olevan muita tehokkaampi tai tehottomampi.

Komissio aikoo laatia suosituksen sopupelien vastaisista toimenpiteistä, joita sovellettaisiin kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikkien urheilulajien parissa yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Toimenpiteiden tarkoituksena on 1) tehostaa vedonlyöntiin liittyvien sopupelien estämistä koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa, mukaan luettuina urheilualan toimijoiden tietoisuuden lisäämiseen ja valistukseen liittyvät aloitteet, 2) varmistaa urheilualan elinten, toimijoiden ja sääntelijöiden epäilyttävää toimintaa koskeva vastavuoroinen raportointi ja seuranta, mukaan luettuna ongelman laajuudesta kertovien luotettavien määrällisten tietojen kerääminen, 3) laatia eturistiriitoja koskevat vähimmäissäännöt, esim. urheilijoiden ja urheilualan virkailijoiden vedonlyöntikiellot ja nuorisotapahtumien sulkeminen vedonlyönnin ulkopuolelle sekä 4) avata auttavia linjoja ja luoda muita vihje- ja raportointimekanismeja hälytystarkoituksia varten. Aiotaan myös järjestää tätä aihepiiriä käsitteleviä erityisseminaareja asiantuntijoiden kanssa.

2.5.3. Sopupelien estäminen tehokkailla pelotetoimilla

Urheilun sopupelejä käsitelleessä tutkimuksessa³¹ todettiin, että sopupelit on kriminalisoitu kaikissa jäsenvaltioissa. Siitä kävi myös ilmi, että tiettyjen urheilualan rikkomusten

³⁰ Ks. sopupelien torjuntaa koskeva Nicosian julistus, 20. syyskuuta 2012.

³¹ http://ec.europa.eu/sport/news/20120410-study-on-match-fixing_en.htm

kriminalisointi ei välttämättä ole johtanut sääntöjen noudattamisen paranemiseen tai epäilyttävien tapausten vähenemiseen. Sopupelitapausten syytteeseen asettamisen suurimmat puutteet ovat operatiivisella tasolla, ja EU:n tason aloitteilla olisi pyrittävä parantamaan sopupelien torjuntaan liittyvien sääntöjen noudattamisen valvontaa.

Komissio osallistuu Euroopan neuvoston toimintaan urheilutulosten manipulointia koskevan mahdollisen yleissopimuksen laatimiseksi. Tarkoituksena on tarjota kansallisille järjestelmille välineitä, asiantuntemusta ja resursseja, joita tämän uhan torjumiseksi tarvitaan.

2.5.4. Kansainvälisen yhteistyön edistäminen

Komissio aikoo käyttää osan urheilua koskevia eurooppalaisia kumppanuuksia käsittelevälle valmistelutoimelle³² myönnettyistä vuoden 2012 määrärahoista käynnistääkseen testihankkeita, joilla pyritään edistämään kansainvälistä yhteistyötä sopupelien estämisessä. Se jatkaa myös yhteistyötään Kansainvälisen olympiakomitean ja Euroopan neuvoston kanssa, jotka ovat molemmat ehdottaneet ja kehittäneet toimenpiteitä ongelman ratkaisemiseksi maailmanlaajuisesti³³. Komissio aikoo tarkastella mahdollisuutta sisällyttää urheilun rehellisyyden suojeleminen ja sopupelien torjunta kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten urheilujärjestöjen kanssa käytävään vuoropuheluun.

TÄRKEIMMÄT TOIMET

Komissio aikoo

- antaa vuonna 2014 suosituksen parhaista käytännöistä, jotka liittyvät sopupelien ehkäisyyn ja torjuntaan,
- osallistua Euroopan neuvoston urheilutulosten manipuloinnin torjumista koskevaan mahdolliseen yleissopimukseen liittyvään työhön,
- edistää kansainvälistä yhteistyötä ja vuoropuhelua sopupelien estämiseksi.

Jäsenvaltioita kehoitetaan

- perustamaan kansalliset yhteyspisteet, jotka kokoavat yhteen kaikki sopupelien torjuntaan osallistuvat asiaankuuluvat toimijat,
- varustamaan kansalliset oikeus- ja hallintojärjestelmät välineillä, asiantuntemuksella ja resursseilla, joilla sopupeli-ongelmaa voidaan torjua,
- harkitsemaan urheilun rehellisyyden suojeletoimenpiteiden kestävästä rahoituksesta.

³² http://ec.europa.eu/sport/news/20120417-2012-call-for-proposals_en.htm

³³ CM/Rec(2011)10, *IOC Recommendations against match fixing*, 2. helmikuuta 2012.

3. PÄÄTELMÄT

Sähköisesti välitettävien rahapeliä alan moniin sääntelyä koskeviin ja teknisiin haasteisiin vastaaminen edellyttää järkeviä ja tuloksellisia toimenpiteitä. Tässä tiedonannossa esitellyt toimet muodostavat kattavan strategian, jolla pyritään vastaamaan näihin haasteisiin.

Euroopan komissio aikoo työskennellä yhdessä Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa tämän tiedonannon panemiseksi ripeästi toimeen. Se aikoo kutsua rahapelejä koskevan ensimmäisen asiantuntijakokouksen koolle vuonna 2012 ja käynnistää vuoropuhelun kaikkien sidosryhmien kanssa. Sidosryhmien konferenssi järjestetään vuonna 2013.

Euroopan komissio arvioi tämän tiedonannon toimeenpanoa ja sitä, kuinka jäsenvaltiot ja sidosryhmät toteuttavat kyseisiä toimenpiteitä, sekä raportoi edistymisestä julkaisemalla kertomuksen kahden vuoden kuluttua tämän tiedonannon hyväksymisestä. Kertomuksessa komissio aikoo arvioida, ovatko toimet riittäviä sellaisina kuin ne on toteutettu etenkin kuluttajien suojelun parantamista ja sopupeliä estämistä pelotetoimilla koskevien tavoitteiden osalta. Komissio tarkastelee lisäksi, tarjotaanko näillä toimilla riittävä EU:n kehys sähköisesti välitettävien rahapeliä alalla vai onko ryhdyttävä – tarvittaessa lainsäädännöllisiin – lisätoimiin EU:n tasolla.