EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Soovitus:

NÕUKOGU OTSUS,

millega antakse Euroopa Komisjonile volitused osalemiseks Euroopa Liidu nimel läbirääkimistes Euroopa Nõukogu rahvusvahelise konventsiooni üle, mis käsitleb võitlust spordi tulemustega manipuleerimise vastu

SELETUSKIRI

1. TAUST JA POLIITILINE KONTEKST

Kokkuleppemänge peetakse tänapäeva spordi üheks suurimaks ohuks. Need varjutavad sportlikke väärtusi, nagu usaldusväärsus, aus mäng ja austus teiste vastu. Fännid ja toetajad võivad seetõttu kaugeneda organiseeritud spordist, sektorist, mis moodustab 2% ELi kogulisaväärtusest. Lisaks on kokkuleppemängudega seotud üleilmsed organiseeritud kuritegevuse võrgustikud. See probleem on nüüd saanud prioriteediks nii ametiasutuste, spordiliikumise kui ka õiguskaitseorganite jaoks kogu maailmas.

2011. aasta komisjoni teatises „Euroopa mõõtme arendamine spordis" peetakse kokkuleppemänge ohuks, mis rikub spordi eetikat ja usaldusväärsust. Kokkuleppemängude probleemi on lisaks käsitletud 2011. aastal komisjoni rohelises raamatus interneti hasartmängude kohta, komisjoni teatises korruptsioonivastase võitluse kohta ELis ja komisjoni teatises, milles käsitletakse interneti hasartmängude ühtse Euroopa raamistiku loomist.

Euroopa Parlament võttis 2011. aasta juunis vastu kirjaliku deklaratsiooni korruptsioonivastase võitluse kohta Euroopa spordis ning 2012. aasta veebruaris resolutsiooni Euroopa mõõtme arendamise kohta spordis, milles kutsutakse üles suuremale rahvusvahelisele koostööle kokkuleppemängude vastu. 29. novembril 2011 võttis ELi nõukogu vastu järeldused võistluste tulemuste kokkuleppimise vastu võitlemise kohta, milles kutsuti komisjoni, liikmesriike ja valitsusväliseid sidusrühmi üles tegema erinevatel tasanditel koostööd ja võtma meetmeid, et parandada suhtumist kokkuleppemängude vastu võitlemisse.

Rahvusvaheline Olümpiakomitee (ROK) kutsus 2011. aasta märtsis ellu töörühma, mis koosneb spordiliikumise, ametiasutuste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja kihlveokorraldajate kõrgetasemelistest esindajatest, et pakkuda lahendusi võitluseks ebakorrektsete ja illegaalsete spordikihlvedude vastu. 2. veebruaril 2012 võeti Lausanne'is vastu järelmeetmete programm.

28. septembril 2011 võttis Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee vastu soovituse spordieetika edendamise kohta seoses tulemuste manipuleerimisega, pidades eelkõige silmas kokkuleppemänge. Soovituses paluti spordi laiendatud osalise kokkuleppe organisatsioonil (EPAS) korraldada teostatavusuuring, mis käsitleks võimalikku rahvusvahelist õigusvahendit kokkuleppemängude ennetamiseks ja tõrjumiseks. 15. märtsil 2012 Belgradis kogunenud Euroopa Nõukogu spordi eest vastutavate ministrite konverentsil võeti arvesse uuringu järeldused ning kutsuti EPASi üles algatama ELiga kooskõlastatult läbirääkimised võimaliku rahvusvahelise õigusvahendi (konventsiooni) üle, mis käsitleks spordi tulemustega manipuleerimist ning eelkõige kokkuleppemänge. 13. juunil 2012 tervitas Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee seda üleskutset. 2012. aasta suvel saatis EPAS kutsed Euroopa kultuurikonventsioonis osalevatele riikidele, et need saaksid avaldada soovi osaleda läbirääkimistel, mida peetakse Euroopa Nõukogu spordi tulemustega manipuleerimist käsitleva konventsiooni eelnõu üle.

2. EUROOPA NÕUKOGU VÕIMALIK KONVENTSIOON KOKKULEPPEMÄNGUDE VASTU. VÕIMALIK SISU JA AJAKAVA

EPASi korraldatud teostatavusuuringu alusel võiks tulevase Euroopa Nõukogu konventsiooni võimalik sisu olla järgmise struktuuriga.

1. Ennetus

   (a) Siseriiklik koordinatsioon

   (b) Spordiliikumise võetavate meetmete edendamine ja toetamine

   (c) Kihlveoturu raamistiku loomine

   (d) Kihlveokorraldajate võetavate meetmete edendamine

2. Rahvusvaheline koostöö

   (e) Ametiasutused – sport

   (f) Ametiasutused (kihlvedude reguleerijad) – kihlveokorraldajad

   (g) Rahvusvaheline koostöö õigusasutuste või õiguskaitseorganite vahel

   (h) Kolmepoolsed konsultatsioonid

3. Sanktsioonid

   (i) Distsiplinaarsete, administratiivsete ja kriminaalsete sanktsioonide kombinatsioon

   (j) Distsiplinaarsed

   (k) Administratiivsed

   (l) Kriminaalõigus

   (m) Jurisdiktsioon

4. Õiguskaitse

   (n) Uurimine

   (o) Küberkuritegevus

5. Järelmeetmed

   (p) Seire

   (q) Konventsiooni komitee

Üks peamine teema kokkuleppemängude vastu võitlemisel nii ELi kui ka rahvusvaheliselt tasandil on vajadus tagada kõigi erinevate valdkonnaga seotud sidusrühmade koordinatsioon, pidades eelkõige silmas ametiasutusi, õiguskaitseorganeid, hasartmängude reguleerijaid,

spordiliikumist kõigis oma vormides ning kihlvedude korraldajaid (loteriid ja eraõiguslikud korraldajad). Euroopa Nõukogu kokkuleppemängude vastase konventsiooni peamine lisaväärtus seisneb platvormi loomises piiriüleseks ja sektoritevaheliseks koostööks, mis hõlmaks kõiki asjaomaseid toimijaid. Kõnealuse konventsiooni eelis oleks järelevalve ja järelmeetmete struktuurides, mis põhineksid Euroopa Nõukogu spordivaldkonna konventsioonide olemasolevatel alalistel komiteedel (dopinguvastane komitee ja pealtvaatajate vägivalla komitee). Need struktuurid oleksid avatud kõigile asjaomastele sidusrühmadele ning peaksid moodustama foorumi, kus arutletakse konventsiooni rakendamise ja kokkuleppemängude vastase võitluse edusammude üle Euroopas.

Tulevase konventsiooni veel üks oluline eelis oleks selle avatus Euroopast väljaspool asuvatele riikidele. Kõik riigid võivad konventsioonile alla kirjutada ja selle ratifitseerida (näiteks on Kanada ja Austraalia praegu Euroopa Nõukogu dopinguvastase konventsiooni pooled). See aspekt on ülimalt oluline, sest üleilmne koostöö, eelkõige riikidega, kus spordikihlveod on väga laialdaselt levinud (nt Kagu-Aasia riikides), on põhielement võitluses riikideülese organiseeritud kuritegevuse võrgustike vastu, kes on seotud kokkuleppemängudega ning tegutsevad erinevates riikides.

Kavandatava konventsiooniga ei soovita ühtlustada alla kirjutanud poolte riiklikke õigusakte. Kuigi konventsioonis mainitakse kokkuleppemängude definitsiooni kehtestamist ning tõhusate, hoiatavate ja proportsionaalsete sanktsioonide vastu võtmist, sõnastatakse need sätted siiski nii, et alla kirjutanud pooltele jääb teatav paindlikkus nende sätete rakendamisel.

Konventsiooni teksti täpne sisu, struktuur ja reguleerimisala on hetkel üsna teoreetilised, sest nende üle hakatakse pidama läbirääkimisi.

Konventsiooni teksti ettevalmistamise eest vastutab redaktsioonirühm, mis koosneb läbirääkimistel osalevate liikmesriikide esindajatest. Euroopa Nõukogu edastatud dokumentides on sõnaselgelt väljendatud, et redaktsioonirühm on avatud ELi esindajale. Redaktsioonirühm kohtus ettevalmistavatel kõnelustel esimest korda Strasbourgis 9.–11. oktoobril 2012. Komisjon osales ettevalmistavatel kõnelustel ajutise vaatlejana. Sekretariaadi rolli täidab EPAS. Ajavahemikuks 2012. aasta oktoobrist kuni 2013. aasta detsembrini on EPAS ette näinud redaktsioonirühma seitse kolmepäevast kohtumist, mille eesmärk on esitada konventsioon Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele alla kirjutamiseks 2014. aastal.

3. ELI ROLL KOKKULEPPEMÄNGUDE VASTASES VÕITLUSES

Kokkuleppemängude teema on ELi sporditegevuskava jaoks üsna uus, mistõttu on ka sellega seotud algatused väga hiljutised. Komisjoni tasandil võib kokkuleppemängude vastast võitlust käsitleda kolmest erinevast vaatenurgast, mis kajastavad selle probleemi kolme põhilist aspekti.

Spordi aspekt. ELi aluslepingu artiklis 165 on ELi spordivaldkonna meetmete ühe eesmärgina nimetatud Euroopa mõõtme arendamist spordis spordivõistluste aususe ja sportlaste moraalse puutumatuse kaitsmise kaudu. Komisjon on teinud selles vallas esimese konkreetse algatuse, lisades 2012. aasta ettevalmistava tegevuse „Euroopa partnerlus spordi valdkonnas” konkursikutsesse prioriteetse suuna projektide jaoks, mis keskenduvad kokkuleppemängude ennetamisele asjaomaste sidusrühmade, eelkõige sportlaste, kohtunike, mängu ametnike ja spordifunktsionääride koolitamise ja teavitamise kaudu. Kõnealuse projektikonkursi raames antava rahalise toetuse eesmärk on tugevdada kokkuleppemängude vastase võitluse ennetavat poolt, vahetades häid kogemusi. Kokkuleppemängude vastast võitlust on ühe eesmärgina

nimetatud ka kavandatava programmi „Erasmus kõigile" sporti käsitlevas peatükis, mis peaks võimaldama sarnaste tegevuste struktuurset toetamist pärast 2014. aastat. Lisaks rahalise toetuse andmisele teeb komisjon tihedat koostööd ka väliste sidusrühmadega (eelkõige ROKi ja Euroopa Nõukoguga), et leida viise kokkuleppemängude vastaseks võitluseks nii Euroopa kui ka rahvusvahelisel tasandil. Komisjon pakub ka sekretariaaditeenuseid ELi spordi hea juhtimistava eksperdirühmale, mis loodi 2011. mais nõukogu resolutsiooniga sporti käsitleva ELi töökava kohta. Eksperdirühm valmistas ette soovitused, mida arutati edasi nõukogu spordi töörühmas 2012. aasta juunis.

Hasartmängude ja kihlvedude aspekt. Kokkuleppemängud ei ole tingimata seotud spordikihlvedudega. Siiski on reguleerimata spordikihlvedude ja kokkuleppemängude kombinatsioon ohuks spordivõistlustele, paljuski selle tõttu, et nii üksikisikud kui ka kuritegelikud võrgustikud kasutavad spordikihlvedusid raha teenimise ja/või rahapesu eesmärgil. Spordi usaldusväärsusega seotud küsimusi käsitleti komisjoni rohelises raamatus interneti hasartmängude kohta, millega seoses korraldas komisjon 2011. aastal avaliku arutelu. Erinevatelt sidusrühmadelt, sealhulgas spordiorganisatsioonidelt, saadi üle 250 vastuse. Arutelule lisaks korraldati 2011. aastal viis teematilist töötuba, millest üks, mis toimus 10. mail 2011, keskendus interneti hasartmängudele ja spordi usaldusväärsusele (eelkõige kokkuleppemängudele). Rohelise raamatu järelmeetmena võttis komisjon 23. oktoobril 2012 vastu teatise „Interneti hasartmängusid käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas" (COM(2012) 596 final). Spordi usaldusväärsuse kaitsmine kokkuleppemängude eest on üks prioriteet, mida teatises käsitletakse koos tegevuskavaga, mis sisaldab komisjoni osalemist Euroopa Nõukogu töös seoses võimaliku konventsiooniga spordi tulemustega manipuleerimise vastu.

Korruptsiooni aspekt. Kokkuleppemängud on üks korruptsiooni liik, mis on riikide kriminaalõigusega keelatud. Komisjon rakendab 2011. aastal vastu võetud korruptsioonivastast paketti, mis keskendub korruptsioonivastaste pingutuste seire ja hindamise parendamisele, koostades selleks ELi korruptsioonivastase võitluse aruande, mille abil hindab komisjon regulaarselt korruptsiooni ja selle kontrollimise suutlikkusega seotud erinevaid aspekte ELi liikmesriikides. Kõnealune aruanne võib hõlmata kõiki korruptsiooniga seotud valdkondi, sealhulgas kokkuleppemänge. Alates 2013. aastast avaldab komisjon iga kahe aasta tagant ELi korruptsioonivastase võitluse aruande, millele on lisatud iga liikmesriigi analüüs ning riigipõhised soovitused. Paralleelselt on komisjon kaalumas meetodeid ELi võimalikuks osalemiseks Euroopa Nõukogu korruptsioonivastaste riikide rühmas (GRECO), mis peaks tooma lisaväärtust ELi korruptsioonivastasesse võitlusse.

Euroopa Parlament on kokkuleppemänge, eelkõige kihlvedudega seotud kokkuleppemänge, käsitlenud 2009. aasta raportis interneti hasartmängude usaldusväärsuse kohta (A6-0064/2009). Parlament on detailsemalt seda küsimust puudutanud 2011. raportis interneti hasartmängude kohta siseturul (A7-0342/2011), kus on mainitud piiriülese politsei- ja õiguskoostööga seotud küsimusi, spordivõistluste ja hasartmängude korraldajate vahelist koostööd, riiklike võrgustike ja kontaktpunktide loomist kokkuleppemängude vastu võitlemiseks ning kokkuleppemängude definitsiooni loomist ELi tasandil. Kokkuleppemänge on käsitletud ka Euroopa Parlamendi 2012. aasta raportis Euroopa mõõtme kohta spordis (A7-0385/2011), milles parlament kutsub spordialaliite üles tegema liikmesriikidega tihedat koostööd spordi usaldusväärsuse kaitsmiseks.

Nõukogu käsitles kokkuleppemängude vastast võitlust 2011. aasta mais vastu võetud Euroopa Liidu spordialases töökavas (2011–2014), milles spordi usaldusväärsus, eelkõige võitlus kokkuleppemängudega, on seatud ajavahemiku 2011–2014 prioriteetseks teemaks. Lisaks

võttis nõukogu 2011. aasta novembris vastu järeldused võistluste tulemuste kokkuleppimise vastu võitlemise kohta, milles kutsuti liikmesriike ja sidusrühmi üles arendama välja koolitusprogrammid ning tagama kõigi huvitatud isikute tihe koostöö. Nõukogu spordi töörühm on praegu arutamas järelduste teksti, millega luuakse strateegia spordi tulemustega manipuleerimise vastu võitlemiseks. Järeldused võetakse vastu 2012. aasta novembris.

Kaks ELi piiriülese politsei- ja õiguskoostöö eest vastutavat ametit, EUROPOL ja EUROJUST, on samuti aktiivselt kaasa löömas kokkuleppemängude vastases võitluses. ELi tasandi õiguskaitseorganite koostöö oli spordi valdkonnas traditsiooniliselt seotud pealtvaatajate vägivalla temaatikaga, kuid viimase kahe aasta jooksul on piiriülese koostöö uue valdkonnana kerkinud üles kokkuleppemängud. Praegu on käsitlemisel kaks juhtumit, mida uurib ühine uurimisrühm, mis koosneb nelja ELi liikmesriigi (HU, DE, FI, AT) esindajatest. EUROPOL ja EUROJUST põhjendavad oma osalemist kokkuleppemängude vastases võitluses sellega, et need on sageli seotud raske organiseeritud kuritegevusega.

Kõik need elemendid osutavad, et kokkuleppemängude vastane võitlus on muutunud ELi tasandil prioriteediks mitmes valdkonnas (spordipoliitika, hasartmänguturgude järelevalve, korruptsioonivastane võitlus) ning ka avalikkuse huvi on suurenemas, pidades silmas mitmeid hiljutisi korruptsioonijuhtumeid spordimaailma erinevatel tasanditel.

Kuna kavandatava konventsiooniga ei soovita ühtlustada alla kirjutavate riikide kriminaalõiguse sätteid ega soovita ka teiste valdkondade, nagu hasartmänge ja kihlvedusid käsitlevate õigusaktide, ühtlustamist, ning kuna ELTLi artikli 6 alusel on ainult liit pädev võtma meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks, tehakse ettepanek, et EL osaleks tulevastel läbirääkimistel oma liikmesriikide kõrval. Kavandatav osalemine läbirääkimistel ei mõjuta ELi eelarvet.

Seepärast soovitab komisjon nõukogul:

– võtta vastu lisas esitatud otsus, millega antakse Euroopa Komisjonile volitused osalemiseks Euroopa Liidu nimel läbirääkimistes Euroopa Nõukogu rahvusvahelise konventsiooni üle, mis käsitleb võitlust spordi tulemustega manipuleerimise vastu;

– anda välja kõnealusele otsusele lisatud läbirääkimisjuhised;

– määrata erikomitee, millega tuleb läbirääkimiste pidamisel konsulteerida.

Soovitus:

NÕUKOGU OTSUS,

millega antakse Euroopa Komisjonile volitused osalemiseks Euroopa Liidu nimel läbirääkimistes Euroopa Nõukogu rahvusvahelise konventsiooni üle, mis käsitleb võitlust spordi tulemustega manipuleerimise vastu

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eelkõige selle artikli 218 lõikeid 3 ja 4,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitust

ning arvestades järgmist:

Tuleks alustada läbirääkimisi Euroopa Nõukogu rahvusvahelise konventsiooni üle, mis käsitleb võitlust spordi tulemustega manipuleerimise vastu.

Euroopa Liit peaks nendes läbirääkimistes osalema,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Komisjonile antakse käesolevaga volitused osalemiseks Euroopa Liidu nimel läbirääkimistes Euroopa Nõukogu rahvusvahelise konventsiooni üle, mis käsitleb võitlust spordi tulemustega manipuleerimise vastu.

Artikkel 2

Läbirääkimisjuhised on sätestatud lisas.

Artikkel 3

Läbirääkimiste käigus konsulteeritakse [erikomiteega, mille nime lisab nõukogu].

Artikkel 4

Käesolev otsus on adresseeritud komisjonile.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja

LISA

LÄBIRÄÄKIMISJUHISED

Euroopa Nõukogu rahvusvahelise konventsiooni ettevalmistamiseks, mis käsitleb võitlust spordi tulemustega manipuleerimise vastu

Tulevase konventsiooniga soovitakse luua rahvusvaheline õigusraamistik spordi tulemustega manipuleerimise ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks, pidades eelkõige silmas kokkuleppemänge. Konventsiooni eesmärk on tõhustada rahvusvahelist koostööd selles valdkonnas ning luua seiremehhanism tagamaks, et konventsiooni sätteid järgitakse tõhusalt.

Euroopa Liit osaleb kohtumistel eesmärgiga tagada kavandatava konventsiooni kooskõla ELi *acquis'*ga, eelkõige seoses siseturu vabadustega (teenuste osutamise vabadus ja asutamisvabadus) ning õigusalase koostööga kriminaalasjades.

Euroopa Liidu läbirääkimistel osalemise eesmärk on ka tagada, et tulevase konventsiooni sätted oleksid kooskõlas ELi poliitikaga spordi, interneti hasartmängude ja korruptsioonivastase võitluse valdkonnas. Neid poliitikavaldkondi käsitlevad dokumendid on muu hulgas järgmised:

- Komisjoni teatis – Euroopa mõõtme arendamine spordis (KOM(2011)12 (lõplik));
- Komisjoni roheline raamat interneti hasartmängude kohta (KOM(2011)128 (lõplik));
- Komisjoni teatis − Korruptsioonivastane võitlus Euroopa Liidus (KOM(2011) 308 (lõplik));
- Komisjoni teatis – Interneti hasartmängusid käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas (COM(2012) 596 final)
- Nõukogu järeldused võistluste tulemuste kokkuleppimise vastu võitlemise kohta (16819/11).