EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Suositus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan komission valtuuttamisesta osallistumaan Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin urheilutulosten manipuloinnin torjumista koskevasta Euroopan neuvoston kansainvälisestä yleissopimuksesta

PERUSTELUT

1. TAUSTA JA POLIITTINEN TAUSTA

Urheilutulosten manipulointia pidetään yksimielisesti yhtenä nykyurheilun merkittävimmistä uhkista. Urheilutulosten manipuloinnilla poljetaan urheilun arvoja, joita ovat integriteetti, reilu peli ja toisten kunnioittaminen. Riskinä on, että urheilutulosten manipulointi karkottaa fanit ja kannattajat järjestäytyneestä urheilusta, jonka osuus on kuitenkin lähes kaksi prosenttia EU:n bruttoarvonlisäyksestä. Lisäksi urheilutulosten manipulointiin liittyy usein maailmanlaajuisesti toimivia järjestäytyneitä rikollisverkostoja. Viranomaiset, urheiluliike ja lainvalvontaviranomaiset ovat nyt antaneet tälle ongelmalle prioriteettiaseman.

Urheilun eurooppalaisen ulottuvuuden kehittämisestä vuonna 2011 annetussa komission tiedonannossa todetaan selvästi, että urheilutulosten manipulointi on eettisesti väärin ja haitaksi urheilun integriteetille. Urheilutulosten manipulointia käsiteltiin vuonna 2011 myös sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla annetussa komission vihreässä kirjassa, korruption torjunnasta EU:ssa annetussa komission tiedonannossa sekä Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä -nimisessä komission tiedonannossa.

Euroopan parlamentti antoi kesäkuussa 2011 kirjallisen julkilausuman korruption torjunnasta eurooppalaisessa urheilussa (*Written Declaration on combating corruption in European sport*) ja helmikuussa 2012 urheilun eurooppalaisen ulottuvuuden kehittämistä koskevan päätöslauselman, jossa kehotetaan lisäämään kansainvälistä yhteistyötä urheilutulosten manipuloinnin torjumiseksi. Euroopan unionin neuvosto antoi 29. marraskuuta 2011 urheilutulosten manipuloinnin torjuntaa koskevat päätelmät, joissa komissiota, jäsenvaltioita ja valtioista riippumattomia sidosryhmiä kehotetaan yhteistyöhön ja toimiin eri tasoilla, jotta urheilutulosten manipuloinnin torjuminen EU:ssa edistyisi.

Kansainvälinen olympiakomitea (KOK) perusti maaliskuussa 2011 urheiluliikkeen, viranomaisten, kansainvälisten järjestöjen ja vedonlyöntioperaattorien korkean tason edustajista muodostuvan työryhmän, jonka tehtävänä on ehdottaa tapoja, joilla torjutaan sääntöjenvastaista ja laitonta urheiluvedonlyöntiä. Työryhmä hyväksyi 2. helmikuuta 2012 Lausannessa etenemissuunnitelman jatkotoimia varten.

Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi 28. syyskuuta 2011 suosituksen urheilun integriteetin edistämisestä urheilutulosten manipuloinnin estämiseksi (*Recommendation on the promotion of integrity of sport against manipulation of results notably match-fixing*). Suosituksessa kehotetaan tekemään urheilun laajennetun osittaissopimuksen (EPAS) piirissä toteutettavuustutkimus urheilutulosten manipuloinnin ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tarkoitetusta mahdollisesta kansainvälisestä oikeudellisesta välineestä. Belgradissa 15. maaliskuuta 2012 pidetyssä Euroopan neuvoston urheiluasioista vastaavien ministerien konferenssissa kiinnitettiin huomiota edellä tarkoitetun tutkimuksen päätelmiin ja kehotettiin käynnistämään EPASin piirissä yhteistyössä EU:n kanssa neuvottelut mahdollisesta urheilutulosten manipulointia koskevasta oikeudellisesta välineestä (yleissopimuksesta). Euroopan neuvoston ministerikomitea vahvisti 13. kesäkuuta 2012 tämän kehotuksen. EPASin puitteissa lähetettiin kesällä 2012 Euroopan kulttuuriyleissopimuksen osapuolille kutsut, joissa niitä pyydettiin ilmoittamaan kiinnostuksena osallistua neuvotteluihin, jotka koskevat ehdotusta Euroopan neuvoston yleissopimukseksi urheilutulosten manipuloinnin torjunnasta.

2. MAHDOLLINEN EUROOPAN NEUVOSTON YLEISSOPIMUS URHEILUTULOSTEN MANIPULOINNIN TORJUNNASTA: KAAVAILTU SISÄLTÖ JA AIKATAULU

Mahdollisen Euroopan neuvoston piirissä tehdyn yleissopimuksen sisältö voisi EPASin toteutettavuustutkimuksen pohjalta rakentua seuraavasti:

1. Ehkäiseminen

   (a) Kotimainen koordinointi

   (b) Urheiluliikkeen toteuttamien toimenpiteiden edistäminen ja tukeminen

   (c) Vedonlyöntimarkkinoita koskevan kehyksen luominen

   (d) Vedonlyöntioperaattorien toteuttamien toimenpiteiden edistäminen

2. Kansainvälinen yhteistyö

   (e) Viranomaiset – urheilu

   (f) Viranomaiset (vedonlyöntiä sääntelevät viranomaiset) – vedonlyöntioperaattorit

   (g) Kansainvälinen yhteistyö oikeus- tai lainvalvontaviranomaisten kesken

   (h) Kolmikantaneuvottelut

3. Seuraamukset

   (i) Kurinpidollisten, hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten yhdistelmä

   (j) Kurinpidolliset seuraamukset

   (k) Hallinnolliset seuraamukset

   (l) Rikosoikeudelliset seuraamukset

   (m) Toimivalta

4. Lainvalvonta

   (n) Tutkinta

   (o) Tietoverkkorikollisuus

5. Jatkotoimet

   (p) Seuranta

   (q) Yleissopimuksen seurantakomitea

Yksi urheilutulosten manipuloinnin torjunnan keskeisimmistä seikoista EU:n ja kansainvälisellä tasolla on alalla toimivien eri sidosryhmien välisen koordinoinnin ja sen

varmistamisen tarve. Tämä koskee erityisesti viranomaisia, lainvalvontavirastoja, vedonlyönnistä vastaavia sääntelyviranomaisia, urheiluliikettä kokonaisuudessaan ja vedonlyöntioperaattoreita (arpajaisoperaattorit ja yksityiset operaattorit). Urheilutulosten manipuloinnin torjunnasta tehtävän Euroopan neuvoston yleissopimuksen tärkein lisäarvo olisi rajat ylittävää monialaista yhteistyötä varten perustettava foorumi, jossa kaikki asianomaiset toimijat olisivat mukana. Yleissopimuksen seuranta- ja jatkotoimia koskevat rakenteet olisivat yksi merkittävä yleissopimuksesta saatava etu. Näiden rakenteiden mallina ovat Euroopan neuvoston yleissopimuksia varten perustetut urheilualan nykyiset pysyvät komiteat (antidopingia ja urheiluyleisön väkivaltaisuutta käsittelevät komiteat). Näiden rakenteiden pitäisi olla kaikille asianomaisille osapuolille avoimia, ja niiden pitäisi kehittyä foorumeiksi, joilla keskustellaan yleissopimuksen täytäntöönpanossa ja urheilutulosten manipuloinnin torjunnassa Euroopassa tapahtuneesta edistymisestä.

Yleissopimuksen toisena tärkeänä etuna olisi se, että Euroopan ulkopuoliset maat voisivat liittyä siihen: kaikki maat voivat allekirjoittaa ja ratifioida yleissopimuksen (esimerkiksi Euroopan neuvoston dopingin vastaisen yleissopimuksen osapuolina ovat tällä hetkellä Kanada ja Australia). Tämä on ratkaisevan tärkeä seikka, sillä maailmanlaajuista yhteistyötä pidetään olennaisena tekijänä taisteltaessa eri mantereilla toimivia urheilutulosten manipuloinnissa mukana olevia ja järjestäytyneeseen kansainväliseen rikollisuuteen kuuluvia verkostoja vastaan. Tämä koskee erityisesti yhteistyötä niiden maiden kanssa, joissa urheiluvedonlyönti on hyvin laajalle levinnyttä (Kaakkois-Aasian maat).

Ehdotetulla yleissopimuksella ei ole tarkoitus yhdenmukaistaa allekirjoittaneiden osapuolten kansallisia lainsäädäntöjä. Vaikka yleissopimuksessa mainittaisiinkin urheilutulosten manipulointia koskevan yhteisen määritelmän laatiminen ja tehokkaiden, varoittavien ja oikeasuhteisten seuraamusten hyväksyminen, asianomaisten säännösten sanamuoto muotoiltaisiin siten, että allekirjoittaneille osapuolille jäisi liikkumavaraa niiden täytäntöönpanossa.

Yleissopimuksen tarkka sisältö, rakenne ja soveltamisala ovat tällä hetkellä melko teoreettisia, koska niitä käsitellään tulevissa neuvotteluissa.

Neuvotteluissa mukana olevien jäsenvaltioiden edustajista koostuvan toimitusryhmän tehtävänä on valmistella yleissopimuksen teksti. Euroopan neuvoston jakamissa asiakirjoissa todetaan nimenomaisesti, että toimitusryhmä on valmis ottamaan mukaan EU:n edustajan. Toimitusryhmä kokoontui ensimmäisen kerran Strasbourgissa 9.–11. lokakuuta 2012, jolloin käytiin alustavat keskustelut. Komissio osallistui ensimmäiseen valmistelevaan kokoukseen ad hoc -tarkkailijana. Sihteeristön tehtävät hoidetaan EPASin puitteissa. EPAS järjestää toimitusryhmälle seitsemän kolmipäiväistä kokousta lokakuun 2012 ja joulukuun 2013 välisenä aikana. Tavoitteena on esittää yleissopimus vuonna 2014 Euroopan neuvoston ministerikomitealle allekirjoittamista varten.

3. EU:N ROOLI URHEILUTULOSTEN MANIPULOINNIN TORJUNNASSA

Urheilutulosten manipulointi on suhteellisen uusi aihe EU:n urheilualan asialistalla. Siihen liittyviä aloitteita on sen vuoksi tehty vasta äskettäin. Komission tasolla urheilutulosten manipuloinnin torjuntaa voidaan tarkastella kolmesta eri näkökulmasta, jotka vastaavat kolmea tärkeintä aihealuetta:

Urheiluun liittyvä näkökulma: Perussopimuksen 165 artiklan mukaisesti yksi EU:n urheilualan toimien tavoitteista on kehittää urheilun eurooppalaista ulottuvuutta edistämällä

urheilukilpailujen rehellisyyttä ja suojelemalla urheilijoiden henkistä koskemattomuutta. Komissio on tehnyt ensimmäisen konkreettisen tämän alan aloitteen ja sisällyttänyt ehdotuspyyntöön, jolla vuoden 2012 valmistelutoimi ”Urheilua koskevat eurooppalaiset kumppanuudet” pannaan täytäntöön, prioriteettiaseman sellaisille hankkeille, joiden tavoitteena on urheilutulosten manipulointitapausten estäminen kouluttamalla asianomaisia sidosryhmiä, erityisesti urheilijoita, tuomareita, otteluiden toimitsijoita ja urheiluhallinnon edustajia. Ehdotuspyyntöön sisältyvän taloudellisen tuen avulla pyritään vaihtamalla hyviä toimintatapoja vahvistamaan urheilutulosten manipuloinnin torjuntaan liittyvää ehkäisevää työtä. Urheilutulosten manipuloinnin torjunta on myös yksi ”Yhteinen Erasmus” -ohjelmaehdotuksen urheilua koskevan luvun tavoitteista, minkä ansiosta vastaavien toimien järjestelmällisen tukemisen pitäisi olla mahdollista vuoden 2014 jälkeen. Taloudellisen avun lisäksi komissio toimii tiiviissä yhteistyössä ulkoisten sidosryhmien kanssa (mm. Kansainvälinen olympiakomitea ja Euroopan neuvosto), kun se määrittelee urheilutulosten manipuloinnin torjuntatapoja Euroopan tasolla ja kansainvälisesti. Lisäksi komissio toimii sihteeristönä hyvää hallintotapaa urheilun alalla käsittelevälle EU:n asiantuntijaryhmälle, joka on perustettu EU:n urheilualan työsuunnitelmasta toukokuussa 2011 annetun neuvoston päätöslauselman perusteella. Asiantuntijaryhmä laati suosituksia, joita käsiteltiin kesäkuussa 2012 pidetyssä neuvoston urheilutyöryhmän kokouksessa.

Rahapelejä ja vedonlyöntiä koskeva näkökulma: Urheilutulosten manipulointi ei välttämättä ole yhteydessä urheiluvedonlyöntiin. Sääntelemättöminä urheiluvedonlyönti ja urheilutulosten manipulointi ovat kuitenkin todellinen urheilutapahtumia uhkaava yhdistelmä, jonka takana on enimmäkseen yksittäisiä henkilöitä tai rikollisverkostoja, jotka käyttävät urheiluvedonlyöntiä tulonhankkimis- ja/tai rahanpesutarkoituksiin. Urheilun integriteettiin liittyvät kysymykset olivat osa sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla annettua vihreää kirjaa, josta komissio toteutti vuonna 2011 julkisen kuulemisen. Eri sidosryhmiltä, urheiluelimet mukaan lukien, saatiin noin 250 vastausta. Kuulemista täydennettiin vuoden 2011 aikana pidetyllä viidellä temaattisella työpajalla, joista yksi pidettiin 10. toukokuuta 2011. Työpajassa keskityttiin erityisesti sähköisesti välitettäviin rahapeleihin ja urheilun integriteettiin (pääaiheena urheilutulosten manipulointi). Vihreän kirjan jatkotoimena komissio antoi 23. lokakuuta 2012 tiedonannon ”Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä” (COM(2012) 596 final). Yksi niistä tiedonannossa esitetyistä prioriteeteista, joihin liittyy toimintasuunnitelmaehdotus, on urheilun integriteetin suojaaminen urheilutulosten manipuloinnilta. Toimintasuunnitelmaehdotukseen sisältyy myös komission osallistuminen urheilutulosten manipuloinnin torjumista koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen liittyvään työhön.

Korruptiota koskeva näkökulma: Urheilutulosten manipulointi on korruption muoto, josta seuraa kansallisen rikoslainsäädännön mukaisia seuraamuksia. Komissio panee parhaillaan täytäntöön vuonna 2011 hyväksyttyä korruptiontorjuntapakettia, jonka keskeisenä teemana on parantaa korruptiontorjuntatoimien seurantaa ja arviointia. Erityisesti tarkoitus on laatia EU:n korruptiontorjuntakertomus, jonka avulla komissio pyrkii arvioimaan säännöllisesti korruptioon liittyviä ratkaisemattomia kysymyksiä sekä korruption valvontavalmiuksia EU:n jäsenvaltioissa. Kertomus voisi kattaa kaikki korruptioon liittyvät avoimet kysymykset, mukaan lukien urheilutulosten manipulointi. EU:n korruptiontorjuntakertomukseen on tarkoitus sisällyttää jokaista jäsenvaltiota koskevia maakohtaisia analyysejä ja räätälöityjä suosituksia, ja komissio aikoo julkaista sen joka toinen vuosi vuodesta 2013 alkaen. Komissio tarkastelee myös parhaillaan, onko EU:n mahdollista osallistua Euroopan neuvoston korruption vastaiseen valtioiden ryhmään (GRECO), jonka arvioidaan tuovan lisäarvoa EU:n korruption vastaisille toimille.

Euroopan parlamentti käsitteli urheilutulosten manipulointia, erityisesti vedonlyönnin osalta, online-rahapelien yhtenäisyydestä vuonna 2009 antamassaan mietinnössä (A6-0064/2009). Yksityiskohtaisemmin parlamentti käsitteli kysymystä vuonna 2011 antamassaan mietinnössä (A7-0342/2011) sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla. Siinä olivat aiheina valtioiden rajat ylittävä oikeudellinen ja poliisiyhteistyö, urheilukilpailujen järjestäjien ja vedonlyöntioperaattorien yhteistyö sekä kansallisten verkostojen ja yhteyspisteiden perustaminen urheilutulosten manipulointitapausten käsittelemiseksi ja urheilutulosten manipulointia koskevan määritelmän laatimiseksi EU:n tasolla. Euroopan parlamentti käsitteli urheilutulosten manipulointia viimeksi vuonna 2012 urheilun eurooppalaisesta ulottuvuudesta antamassaan mietinnössä (A7-0385/2011), jossa se kehotti urheiluliittoja tiiviiseen yhteistyöhön jäsenvaltioiden kanssa urheilun integriteetin suojaamiseksi.

Neuvosto käsitteli urheilutulosten manipuloinnin torjuntaa ensimmäisen kerran toukokuussa 2011 hyväksytyssä Euroopan unionin urheilualan työsuunnitelmassa vuosiksi 2011–2014, jossa urheilun integriteetti, erityisesti urheilutulosten manipuloinnin torjunta, vahvistettiin ensisijaiseksi aiheeksi vuosiksi 2011–2014. Lisäksi neuvosto hyväksyi marraskuussa 2011 urheilutulosten manipuloinnin torjuntaa koskevat päätelmät, joissa jäsenvaltioita ja sidosryhmiä kehotettiin kannustamaan koulutusohjelmien kehittämistä ja varmistamaan, että yhteistyö kaikkien osapuolten välillä on tiivistä. Neuvoston urheilutyöryhmässä keskustellaan parhaillaan urheilutulosten manipuloinnin torjumista koskevan strategian vahvistamisesta annettavan päätelmäluonnoksen tekstistä, joka on tarkoitus hyväksyä marraskuussa 2012.

Rajat ylittävästä oikeudellisesta ja poliisiyhteistyöstä vastaavat EU:n virastot EUROPOL ja EUROJUST ovat myös aktiivisesti mukana urheilutulosten manipuloinnin torjunnassa. Lainvalvontavirastojen urheilualan yhteistyössä EU:n tasolla on perinteisesti keskitytty urheiluyleisön väkivaltaisuuteen, mutta kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana urheilutulosten torjunta on noussut esiin uutena alueena rajat ylittävässä yhteistyössä. Tällä hetkellä käsiteltävänä on kaksi tapausta, joita ei ole saatettu päätökseen. Näitä tapauksia varten on perustettu yhteinen tutkintaryhmä, johon kuuluu neljä EU:n jäsenvaltiota (Itävalta, Saksa, Suomi, Unkari). EUROPOL ja EUROJUST ovat perustelleet osallistumistaan urheilutulosten manipulointitapausten käsittelyyn sillä, että urheilutulosten manipulointiin liittyy usein vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta.

Kaikki edellä mainittu osoittaa suunnan olevan se, että urheilutulosten manipuloinnin torjunta on saanut eri politiikanaloilla (urheilupolitiikka, rahapelimarkkinoiden valvonta, korruption vastaiset toimet) prioriteettiaseman EU:n tasolla ja että kansalaisten kiinnostus asiaan tulee todennäköisesti lisääntymään niiden korruptiotapausten johdosta, joita urheilumaailmassa on viime aikoina esiintynyt.

Koska suunnitellulla yleissopimuksella ei pyritä yhdenmukaistamaan sen allekirjoittaneiden maiden rikoslainsäädäntöä eikä muiden alojen säännöksiä (esim. rahapelejä ja vedonlyöntiä koskevia säännöksiä) ja koska EU:lla on SEUT-sopimuksen 6 artiklan nojalla toimivalta toteuttaa urheilualalla ainoastaan toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi, ehdotetaan, että EU osallistuu tuleviin neuvotteluihin jäsenvaltioidensa rinnalla. Ehdotetulla osallistumisella neuvotteluihin ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Komissio suosittaa näin ollen, että neuvosto

– hyväksyy oheisen päätöksen Euroopan komission valtuuttamisesta osallistumaan Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin urheilutulosten manipuloinnin torjumista koskevasta Euroopan neuvoston kansainvälisestä yleissopimuksesta

– antaa kyseisen päätöksen liitteenä olevat neuvotteluohjeet

– nimeää erityiskomitean, jota kuullaan neuvottelujen yhteydessä.

Suositus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan komission valtuuttamisesta osallistumaan Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin urheilutulosten manipuloinnin torjumista koskevasta Euroopan neuvoston kansainvälisestä yleissopimuksesta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 218 artiklan 3 ja 4 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen

sekä katsoo seuraavaa:

olisi aloitettava neuvottelut urheilutulosten manipuloinnin torjumista koskevasta Euroopan neuvoston kansainvälisestä yleissopimuksesta.

unionin olisi osallistuttava näihin neuvotteluihin,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtuutetaan komissio neuvottelemaan Euroopan unionin puolesta urheilutulosten manipulointia koskevan Euroopan neuvoston kansainvälisen yleissopimuksen.

2 artikla

Neuvotteluohjeet ovat tämän päätöksen liitteenä.

3 artikla

Neuvottelut käydään kuullen [neuvosto lisää erityiskomitean nimen].

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja

LIITE

NEUVOTTELUOHJEET

Urheilutulosten manipuloinnin torjumista koskevan Euroopan neuvoston kansainvälisen yleissopimuksen neuvottelemiseksi

Yleissopimuksella pyritään luomaan kansainvälinen oikeudellinen kehys urheilutulosten manipuloinnin estämiseksi ja torjumiseksi; yleissopimuksen tavoitteena olisi oltava alan kansainvälisen yhteistyön lisääminen ja seurantamekanismin perustaminen sen varmistamiseksi, että yleissopimuksessa vahvistettuja säännöksiä noudatetaan tehokkaasti.

Euroopan unioni osallistuu asiaa käsitteleviin kokouksiin varmistaakseen, että ehdotettu yleissopimus on EU:n säännöstön mukainen, erityisesti sisämarkkinoihin liittyvien vapauksin (palvelujen tarjoamisen vapaus ja sijoittautumisvapaus) sekä rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön osalta.

Neuvotteluissa Euroopan unionin tavoitteena on lisäksi varmistaa, että yleissopimuksen säännökset ovat EU:n urheiluasioita, sähköisesti välitettäviä rahapelejä ja petostentorjuntaa koskevien EU:n politiikkojen mukaisia. Näitä politiikkoja koskevia viiteasiakirjoja ovat muun muassa seuraavat:

- Komission tiedonanto urheilun eurooppalaisen ulottuvuuden kehittämisestä (KOM(2011) 12 lopullinen)
- Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla (KOM(2011) 128 lopullinen)
- Komission tiedonanto korruption torjunnasta EU:ssa (KOM(2011) 308 lopullinen
- Komission tiedonanto: Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä (COM(2012) 596 final)
- Neuvoston päätelmät urheilutulosten manipuloinnin torjunnasta (16819/11).