EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om godkännande av Europeiska kommissionens deltagande på EU:s vägnar i förhandlingarna om en internationell konvention från Europarådet mot manipulation av resultat inom idrott

MOTIVERING

1. BAKGRUND

Uppgjorda matcher anses generellt sett som ett av de största hoten mot idrotten i dag. Uppgjorda matcher strider mot idrottens grundläggande värderingar som integritet, rent spel och respekt för andra. Det riskerar att stöta bort supportrar från organiserad idrott, vilket är en sektor som står för nästan 2 % av EU:s bruttoförädlingsvärde. Uppgjorda matcher involverar dessutom ofta organiserade kriminella nätverk som arbetar internationellt. Det är ett problem som nu prioriteras av offentliga myndigheter, idrottsrörelsen och brottsbekämpande organ över hela världen.

I kommissionens meddelande *Utveckling av idrottens europeiska dimension* från 2011 fastställs uttryckligen att uppgjorda matcher är ett hot mot idrottens etik och integritet. Problemet med uppgjorda matcher behandlades 2011 i kommissionens grönbok om onlinespel, i kommissionens meddelande *Insatser mot korruption på EU:s territorium* och i kommissionens meddelande *En övergripande europeisk ram för onlinespel*.

Europaparlamentet antog en skriftlig förklaring om korruptionsbekämpning i europeisk idrott i juni 2011 och en resolution om utveckling av idrottens europeiska dimension i februari 2012 och i båda dessa efterlystes mer internationellt samarbete för att bekämpa uppgjorda matcher. Den 29 november 2011 antog Europeiska unionens råd slutsatser om bekämpande av uppgjorda matcher, där kommissionen, medlemsstaterna och icke-statliga intressenter uppmanades att samarbeta och vidta åtgärder på olika nivåer för att förbättra hur uppgjorda matcher hanteras inom EU.

Internationella olympiska kommittén (IOK) lanserade i mars 2011 en arbetsgrupp bestående av företrädare från idrottsrörelsen, offentliga myndigheter, internationella organisationer och spelbolag som skulle föreslå tillvägagångssätt för att bekämpa oriktig och olaglig vadslagning om idrott och lägga fram en plan för uppföljningsåtgärder vilken sedan antogs i Lausanne den 2 februari 2012.

Den 28 september 2011 antog Europarådets ministerkommitté en rekommendation om främjande av idrottens frihet från otillbörlig påverkan av tävlingsresultat, framför allt genom uppgjorda matcher. I rekommendationen uppmanades parterna i den partiella överenskommelsen om idrott (EPAS) att genomföra en genomförbarhetsstudie om ett möjligt internationellt rättsligt instrument för att förebygga och bekämpa uppgjorda matcher. Europarådets konferens för ministrarna med ansvar för idrottsfrågor noterade studiens slutsatser den 15 mars 2012 i Belgrad och bjöd in EPAS för att tillsammans med EU påbörja förhandlingarna om ett möjligt internationellt rättsligt instrument (konvention) mot otillbörlig påverkan av tävlingsresultat, framför allt genom uppgjorda matcher. Den 13 juni 2012 uttryckte Europarådets ministerkommitté sitt gillande angående inbjudan. Under sommaren 2012 skickade EPAS inbjudningar till de länder som har anslutit sig till den europeiska kulturkonventionen med en uppmaning om att bjuda in dem till att anmäla intresse för att delta i förhandlingarna om ett förslag till Europarådets konvention angående otillbörlig påverkan av tävlingsresultat.

2. EUROPARÅDETS PLANERADE KONVENTION OM UPPGJORDA MATCHER: MÖJLIGT INNEHÅLL OCH TIDSPLAN

Utifrån genomförbarhetsstudien som genomfördes av EPAS kan det planerade innehållet i Europarådets framtida konvention struktureras enligt följande:

1. Förebyggande

   (a) Nationell samordning

   (b) Främjande av och stöd till åtgärder som vidtas av idrottsrörelsen

   (c) Inrättande av en ram för spelmarknaden

   (d) Främjande av åtgärder som ska vidtas av spelbolag

2. Internationellt samarbete

   (e) Offentliga myndigheter – idrottsrörelsen

   (f) Offentliga myndigheter (speltillsynsorgan) – spelbolag

   (g) Internationellt samarbete mellan rättsliga eller brottsbekämpande myndigheter

   (h) Trepartsförhandlingar

3. Påföljder

   (i) En kombination av disciplinära, administrativa och straffrättsliga påföljder

   (j) Disciplinära påföljder

   (k) Administrativa påföljder

   (l) Straffrättsliga påföljder

   (m) Jurisdiktion

4. Brottsbekämpning

   (n) Undersökning

   (o) It-brottslighet

5. Uppföljning

   (p) Övervakning

   (q) Kommitté för konventionen

En av de viktigaste frågorna i kampen mot uppgjorda matcher på EU-nivå eller internationellt är att kunna säkerställa samordning mellan de olika intressenter som berörs, i synnerhet offentliga myndigheter, brottsbekämpande organ, speltillsynsorgan, hela idrottsrörelsen samt spelbolag (lotterier och privata operatörer). Det främsta mervärdet med en konvention från Europarådet mot uppgjorda matcher skulle bestå i att man skapar en plattform för gräns- och

sektorsöverskridande samarbete som inbegriper alla berörda parter. En viktig fördel med en konvention från Europarådet skulle vara dess övervaknings- och uppföljningsstrukturer utifrån modellen med ständiga kommittéer för Europarådets konventioner inom idrottsområdet (antidopning, läktarvåld). Dessa strukturer bör vara öppna för alla relevanta intressenter och utgöra ett forum för diskussioner om tillämpningen av konventionen och om framsteg i kampen mot uppgjorda matcher i Europa.

En annan viktig fördel med den framtida konventionen skulle vara att den skulle vara öppen gentemot utomeuropeiska länder. Alla länder kommer att kunna skriva under och godkänna konventionen (Kanada och Australien är till exempel parter i Europarådets konvention mot dopning). Det är en viktig aspekt eftersom världsomfattande samarbete anses vara nödvändigt för att på ett effektivt sätt bekämpa gränsöverskridande organiserade kriminella nätverk som är involverade i uppgjorda matcher och verkar på olika kontinenter. Detta gäller i synnerhet samarbetet med länder där vadslagning är utbrett, som i sydostasiatiska länder.

Den föreslagna konventionen skulle inte vara ett instrument för att harmonisera de undertecknande parternas nationella lagstiftningar. Problemen med att etablera en gemensam definition av uppgjorda matcher och att anta effektiva, avskräckande och proportionella påföljder skulle nämnas i konventionen men uttryckas på ett sådant sätt att de undertecknande parterna har ett visst mått flexibilitet vid genomförande av bestämmelserna.

Konventionens innehåll, uppbyggnad och tillämpningsområde är för närvarande relativt teoretiska eftersom de kommer att diskuteras under kommande förhandlingar.

En arbetsgrupp bestående av representanter från de medlemsstater som deltar i förhandlingarna kommer att ansvara för att utarbeta texten till konventionen. I dokument som har skickats ut av Europarådet föreskrivs uttryckligen en representant från EU ska kunna delta i gruppen. Arbetsgruppen möttes för första gången för inledande samtal i Strasbourg den 9–11 oktober 2012. Kommissionen deltog i det första inledande mötet som en ad hoc-observatör. EPAS kommer att fungera som sekretariat och planerar en serie med sju tredagarsmöten för arbetsgruppen mellan oktober 2012 och december 2013. Målet är att lägga fram konventionen till Europarådets ministerkommitté för undertecknande under 2012.

3. EU:S ROLL I KAMPEN MOT UPPGJORDA MATCHER

Uppgjorda matcher är ett relativt nytt ämne på EU:s agenda för idrott, och initiativen på detta område har därför tagits väldigt nyligen. Kommissionens medverkan i kampen mot uppgjorda matcher kan ses ur tre olika synvinklar, vilka även motsvarar problemets tre huvudsakliga aspekter.

Idrottsaspekten: Enligt artikel 165 i fördraget är ett av målen med EU:s åtgärder inom idrottsområdet att utveckla den europeiska dimensionen genom att främja rättvisa idrottstävlingar och genom att skydda idrottsutövarnas moraliska integritet. Kommissionen har tagit ett första konkret initiativ inom det här området genom att i den ansökningsomgång som berör genomförandet av 2012 års förberedande åtgärd *Europeiskt partnerskap för idrott* prioritera projekt som har som mål att förebygga uppgjorda matcher genom att utbilda och informera relevanta intressenter, i synnerhet idrottsutövare, domare, funktionärer vid matcher och idrottsförvaltningar. Målet med det ekonomiska stödet är att stärka det förebyggande arbetet mot uppgjorda matcher genom utbyte av god praxis. Bekämpande av uppgjorda matcher är också ett av målen i kapitlet om idrott i det föreslagna programmet ”Erasmus för alla”, vilket bör möjliggöra ett strukturerat stöd till liknande åtgärder efter 2014. Förutom att

bistå med ekonomiskt stöd har kommissionen ett nära samarbete med externa intressenter (framför allt IOK och Europarådet) när det gäller att identifiera tillvägagångssätt för att motverka uppgjorda matcher på europeisk och internationell nivå. Kommissionen fungerar också som sekretariat för EU:s expertgrupp för goda styrelseformer inom idrott, som grundades på grundval av rådets resolution om EU:s arbetsplan för idrottsfrågor i maj 2011. Expertgruppen utarbetade rekommendationer som behandlades i rådets arbetsgrupp för idrottsfrågor i juni 2012.

Spel- och vadhållningsaspekten: Uppgjorda matcher är inte nödvändigtvis sammankopplade med vadslagning. Trots det är kombinationen av oreglerad vadslagning och uppgjorda matcher ett existerande hot mot idrottsevenemang, framför allt på grund av personer eller kriminella nätverk som använder vadhållning för att generera intäkter och/eller för penningtvätt. Problem relaterade till idrottens integritet togs upp i grönboken om onlinespel, om vilken kommissionen genomförde ett offentligt samråd under 2011. Cirka 250 svar togs emot från olika intressenter, inklusive idrottsorganisationer. Dessutom anordnades fem tematiska workshops under 2011, varav en (den 10 maj 2011) särskilt inriktades på onlinespel och idrottens integritet, med uppgjorda matcher som huvudtema). Som en uppföljning till grönboken antog kommissionen den 23 oktober 2012 meddelandet *En övergripande europeisk ram för onlinespel* (COM(2012) 596 final). Att skydda idrotten gentemot uppgjorda matcher var en av prioriteringarna som presenterades i meddelandet tillsammans med ett föreslag till åtgärdsplan, enligt vilken kommissionen ska delta i Europarådets arbete med en eventuell konvention mot manipulering av idrottsresultat.

Korruptionsaspekten: Uppgjorda matcher är en form av korruption och omfattas i egenskap av det av nationell straffrättslig lagstiftning. Kommissionen är i färd med att genomföra ett paket för korruptionsbekämpning som antogs 2011 och som främst handlar om förbättrad övervakning och utvärdering av korruptionsbekämpande åtgärder, framför allt genom att sammanställa en rapport om EU:s insatser mot korruption i vilken kommissionen regelbundet kommer att utvärdera olösta frågor relaterade till korruption och förmågan att övervaka korruption i medlemsstaterna. Rapporten kan potentiellt omfatta alla olösta problem relaterade till korruption, inklusive uppgjorda matcher. Rapporten om EU:s insatser mot korruption kommer att publiceras tillsammans med enskilda analyser för varje medlemsstat och skräddarsydda rekommendationer av kommissionen vartannat år från och med 2013. Samtidigt utreder kommissionen formerna för EU:s eventuella deltagande i Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco), vilket bör kunna förbättra EU:s kamp mot korruption.

Europaparlamentet berörde frågan med uppgjorda matcher, speciellt i kombination med vadslagning, i rapporten från 2009 om integritet för hasardspel online (A6-0064/2009). Parlamentet behandlade också mer detaljerat problemet i 2011 års rapport om onlinespel på den inre marknaden (A7-0342/2011), som berörde frågor relaterade till gränsöverskridande samarbete inom polis- och rättsväsende, samarbete mellan arrangörer av idrottstävlingar och onlinespelaktörer, inrättande av nationella nätverk och kontaktpunkter för frågor som gäller uppgjorda matcher. Uppgjorda matcher togs även upp i Europaparlamentets rapport från 2012 om idrottens europeiska dimension (A7-0385/2011) där parlamentet uppmanar idrottsförbund att arbeta nära medlemsstaterna för att kunna skydda idrottens integritet.

Rådet behandlade uppgjorda matcher för första gången i EU:s arbetsplan för idrott för 2011–2014 som antogs i maj 2011. Där anges idrottens integritet och framför allt kampen mot uppgjorda matcher som ett prioriterat område. Utöver det antog rådet i november 2011 slutsatser om bekämpande av uppgjorda matcher, där medlemsstater och intressenter uppmanades att främja utvecklandet av utbildningsprogram och ett nära samarbete mellan alla

berörda parter. Rådets arbetsgrupp för idrottsfrågor diskuterar för närvarande ett utkast till rådets slutsatser om fastställande av en strategi för att bekämpa manipulation av resultat inom idrott som förväntas antas i november 2012.

De två EU-organ som ansvarar för gränsöverskridande rätts- och polissamarbete, Europol och Eurojust, är också aktivt involverade i kampen mot uppgjorda matcher. Samarbetet mellan brottsbekämpande organ på EU-nivå inom idrottsområdet har traditionellt sett fokuserat på problemet med läktarvåld, men under de senaste två åren har uppgjorda matcher blivit ett nytt område för gränsöverskridande samarbete. För tillfället är två fall öppna och en gemensam utredningsgrupp (JIT) som involverar fyra EU-länder (Ungern, Tyskland, Finland, Österrike) har tillsatts för dessa fall. Enligt Europol och Eurojust är det viktigt att de deltar i utredningen av fall med uppgjorda matcher eftersom dess fall ofta innefattar grov organiserad brottslighet.

Allt detta visar att kampen mot uppgjorda matcher har blivit ett prioriterat område inom olika politikområden (idrottspolitik, övervakning av hasardspelsmarknader, kampen mot korruption) på EU-nivå och att uppmärksamheten från allmänheten antagligen kommer att öka till följd av de senaste fallen med korruption på olika nivåer inom idrottsvärlden.

Eftersom den planerade konventionen varken har som mål att harmonisera straffrättsliga bestämmelser i de undertecknande länderna eller harmonisera andra områden som lagar om spel och vadslagning och eftersom EU på grundval av artikel 6 i EUF-fördraget endast har behörighet att genomföra åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder inom idrottsområdet, föreslås att EU deltar i de kommande förhandlingarna tillsammans med medlemsstaterna. Det förslagna deltagandet i förhandlingarna inverkar inte på EU-budgeten.

Kommissionen rekommenderar därför att rådet

– antar det bifogade beslutet om godkännande av Europeiska kommissionens deltagande på EU:s vägnar i förhandlingarna om en internationell konvention från Europarådet mot manipulation av resultat inom idrott,

– utfärdar de förhandlingsdirektiv som åtföljer det beslutet, och

– utser en särskild kommitté i samråd med vilken förhandlingarna ska föras.

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om godkännande av Europeiska kommissionens deltagande på EU:s vägnar i förhandlingarna om en internationell konvention från Europarådet mot manipulation av resultat inom idrott

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 218.3 och 218.4,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation, och

av följande skäl:

Förhandlingar bör inledas om utarbetande av en internationell konvention från Europarådet mot manipulation av resultat inom idrott.

Europeiska unionen bör delta i dessa förhandlingar.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Kommissionen bemyndigas härmed att på Europeiska unionens vägnar förhandla om en internationell konvention från Europarådet mot manipulation av resultat inom idrott.

Artikel 2

Förhandlingsdirektiven anges i bilagan.

Artikel 3

Förhandlingarna ska föras i samråd med [name of the special committee to be inserted by the Council].

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

BILAGA

DIREKTIV FÖR FÖRHANDLINGARNA

om en internationell konvention från Europarådet mot manipulation av resultat inom idrott

Den framtida konvention ska syfta till att skapa ett internationellt regelverk för att förhindra och bekämpa manipulation av resultat inom idrott, framför allt uppgjorda matcher; konventionens mål bör vara att främja internationellt samarbete inom det här området och att inrätta en övervakningsmekanism som säkerställer att bestämmelserna i konventionen följs upp på ett effektivt sätt.

Europeiska unionen ska delta i dessa möten för att säkerställa att den föreslagna konventionen överrensstämmer med EU:s regelverk, i synnerhet vad det gäller friheterna på den inre marknaden (frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet) och straffrättsligt samarbete.

Europeiska unionen ska också delta i förhandlingarna i syfte att säkerställa att den framtida konventionens bestämmelser är i linje med EU:s politik inom områdena idrott, onlinespel och kampen mot korruption. Referensdokumenten för denna politik är bland andra följande:

- Kommissionens meddelande *Utveckling av idrottens europeiska dimension* (KOM(2011) 12 slutlig).
- Grönboken om onlinespel (KOM(2011) 128 slutlig).
- Kommissionens meddelande *Insatser mot korruption på EU:s territorium* (KOM(2011) 308 slutlig).
- Kommissionens meddelande *En övergripande europeisk ram för onlinespel* (COM(2012) 596 final).
- Rådets slutsatser om bekämpande av uppgjorda matcher (16819/11).