EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse af Europa-Kommissionen til at deltage på EU's vegne i forhandlingerne om en international konvention fra Europarådet om bekæmpelse af manipulation af sportsresultater

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND OG POLITISK KONTEKST

Generelt betragtes aftalt spil som en af de største trusler mod den moderne sportsverden. Aftalt spil underminerer sportens værdier, såsom integritet, fairplay og respekt for andre. Der er risiko for, at aftalt spil skaber modvilje mod organiseret sport blandt fans og tilhængere; sportssektoren tegner sig for næsten 2 % af EU's bruttoværditilvækst. Desuden indebærer aftalt spil ofte organiserede kriminelle netværk, der er aktive på verdensplan. Dette er et problem, som anses for vigtigt af de offentlige myndigheder, sportsverdenen og de retshåndhævende instanser på verdensplan.

I Kommissionens meddelelse "Udvikling af sportens europæiske dimension" fra 2011 anerkendes aftalt spil udtrykkeligt som værende en trussel mod sportens integritet og etik. Problemet med aftalt spil behandles yderligere i Kommissionens grønbog om onlinespil fra 2011, i Kommissionens meddelelse om bekæmpelse af korruption i EU, og i Kommissionens meddelelse "Mod et samlet europæisk regelsæt for onlinespil.

I juni 2011 vedtog Europa-Parlamentet en skriftlig erklæring om bekæmpelse af korruption i europæisk sport, og i februar 2012 vedtog det en beslutning om at udvikle den europæisk dimension i sport og efterlyste et øget internationalt samarbejde for at tackle aftalt spil. Den 29. november 2011 vedtog Rådet for Den Europæiske Union konklusioner om bekæmpelse af aftalt spil, hvori Kommissionen, medlemsstaterne og ngo'er opfordres til at samarbejde og træffe foranstaltninger på forskellige niveauer for at forbedre indsatsen mod aftalt spil i EU.

Den Internationale Olympiske Komité (IOC) nedsatte i marts 2011 en arbejdsgruppe, bestående af højtstående repræsentanter for sportsverdenen, offentlige myndigheder, internationale organisationer og spiludbydere, som skulle foreslå metoder til bekæmpelse af tvivlsomme og ulovlige sportsvæddemål og en køreplan for opfølgende foranstaltninger, som blev vedtaget i Lausanne den 2. februar 2012.

Den 28. september 2011 vedtog Europarådets Ministerkomité en henstilling om fremme af sportens integritet og bekæmpelse af manipulation af resultater, navnlig aftalt spil. I henstillingen opfordres bestyrelsen for den udvidede delaftale om idræt (EPAS) til at foretage en forundersøgelse vedrørende et eventuelt internationalt, juridisk instrument til forebyggelse af aftalt spil og til retsforfølgelse ved overtrædelser. Europarådets konference for ministre med ansvar for sport noterede sig på mødet i Beograd den 15. marts 2012 undersøgelsens konklusioner og opfordrede EPAS til i samarbejde med EU at indlede forhandlinger om et eventuelt internationalt juridisk instrument (konventionen) mod manipulation af sportsresultater, navnlig aftalt spil. Den 13. juni 2012 tilsluttede Europarådets Ministerkomité sig denne opfordring. I løbet af sommeren 2012 sendte EPAS opfordringer til de lande, der har underskrevet den europæiske kulturkonvention, om at tilkendegive deres interesse i at deltage i forhandlingerne om et udkast til en konvention fra Europarådet om bekæmpelse af manipulation af sportsresultater.

2. EN EVENTUEL EUROPARÅDSKONVENTION OM BEKÆMPELSE AF AFTALT SPIL: MULIGT INDHOLD OG TIDSPLAN

På grundlag af den EPAS's forundersøgelse kan det mulige indhold i den kommende europarådskonvention have følgende opbygning:

1. Forebyggelse

    a) Indenlandsk koordinering

    b) Fremme af og støtte til foranstaltninger, der skal træffes af sportsverdenen

    c) Etablering af en ramme for spilmarkedet

    d) Fremme af foranstaltninger, som skal træffes af spiludbydere

2. Internationalt samarbejde

    e) Offentlige myndigheder – sport

    f) Offentlige myndigheder (spiltilsynsmyndigheder) – spiludbydere

    g) Internationalt samarbejde mellem retslige og retshåndhævende myndigheder

    h) Trepartshøringer

3. Sanktioner

    i) Kombination af disciplinære, administrative og strafferetlige sanktioner

    j) Disciplinære

    k) Administrative

    l) Strafferetlige

    m) Jurisdiktion

4. Retshåndhævelse

    n) Undersøgelse

    o) It-kriminalitet

5. Opfølgning

    p) Overvågning

    q) Konventionsudvalg

Et af de vigtigste elementer i bekæmpelsen af aftalt spil på EU-plan eller internationalt plan er behovet for at sikre en koordinering af de forskellige berørte parter, der beskæftiger sig med området, især offentlige myndigheder, retshåndhævende myndigheder, spiltilsynsmyndigheder, alle dele af sportsverdenen og spiludbydere (lotterier og private

udbydere). Den væsentligste merværdi af en europarådskonvention om bekæmpelse af aftalt spil ville bestå i at etablere en platform for grænseoverskridende og tværsektoralt samarbejde, der involverer alle relevante aktører. En væsentlig fordel ved en europarådskonvention ville være dennes tilsynsmæssige og opfølgende strukturer, der er baseret på modellen i de eksisterende stående udvalg for Europarådets konventioner på sportsområdet (antidoping og bekæmpelse af tilskuervold). Disse strukturer bør være åbne for alle relevante berørte parter og bør være det forum, hvor drøftelserne vedrørende gennemførelsen af konventionen og fremskridt i bekæmpelsen af aftalt spil i Europa foregår.

En anden vigtig fordel ved den fremtidige konvention vil være dens åbenhed over for ikke-europæiske lande: Alle lande vil kunne underskrive og ratificere konventionen (f.eks. er Canada og Australien i dag parter i Europarådets antidopingkonvention). Dette er et meget vigtigt aspekt, da verdensomspændende samarbejde - herunder navnlig med lande, hvor sportsvæddemål er udbredt, såsom sydøstasiatiske lande - betragtes som et afgørende led i en effektiv bekæmpelse af de grænseoverskridende kriminelle netværk, der er involveret i aftalt spil og opererer på forskellige kontinenter.

Den foreslåede konvention ville ikke være et instrument til at opnå harmonisering af de underskrivende parters nationale lovgivninger. Selv om spørgsmålet om indførelse af en fælles definition af aftalt spil og vedtagelsen af et sæt effektive, afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner vil blive nævnt i konventionen, vil ordlyden i de relevante bestemmelser blive udformet på en sådan måde, at de underskrivende parter har en vis grad af fleksibilitet i gennemførelsen af disse bestemmelser.

Det nøjagtige indhold, opbygningen og anvendelsesområdet for teksten til konventionen er i øjeblikket temmelig teoretisk, da dette vil afhænge af de kommende forhandlinger.

En redaktionsgruppe, bestående af repræsentanter for de medlemsstater, der er involveret i forhandlingerne, vil få ansvaret for at udarbejde teksten til konventionen. I dokumenter, der er udsendt af Europarådet, hedder det udtrykkeligt, at denne gruppe vil kunne omfatte en repræsentant for EU. Redaktionsgruppen mødtes for første gang med henblik på sonderende drøftelser i Strasbourg den 9.-11. oktober 2012. Kommissionen deltog i dette første forberedende møde som ad hoc-observatør. EPAS skal varetage sekretariatsfunktionen og har planlagt syv tredages møder i redaktionsgruppen fra oktober 2012 til december 2013 for at kunne forelægge konventionen for Europarådets ministerkomité med henblik på underskrivelse i 2014.

3. EU'S ROLLE I BEKÆMPELSEN AF AFTALT SPIL

Aftalt spil er et forholdsvis nyt emne på EU's dagsorden for sport; derfor er initiativerne på dagsordenen meget nye. For så vidt Kommissionen angår, kan deltagelsen i kampen mod aftalt spil undersøges ud fra tre forskellige synsvinkler, svarende til de tre vigtigste aspekter af dette problem:

Sportsaspektet: Som fastsat i traktatens artikel 165 er et af målene for EU's indsats inden for sport at udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed i sportskonkurrencer og ved at beskytte sportsudøveres moralske integritet. Kommissionen har taget et første konkret initiativ på dette område ved i indkaldelsen af forslag til gennemførelse af den forberedende foranstaltning fra 2012 "Europæisk partnerskab om sport" at prioritere projekter, som fokuserer på forebyggelse af aftalt spil gennem uddannelse og oplysning af de relevante aktører, især sportsudøvere, dommere, officials og sportsadministratorer. Formålet

med den økonomiske støtte, der gives inden for rammerne af indkaldelsen af forslag, er at styrke den forebyggende del af bekæmpelsen af aftalt spil ved at udveksle god praksis. Bekæmpelse af aftalt spil er også nævnt som et af målene for idrætsafsnittet i forslaget til "Erasmus for alle"-programmet, som skal vil give mulighed for en struktureret støtte til lignende tiltag i efter 2014. Ud over at yde finansiel bistand, har Kommissionen et nært samarbejde med eksterne interessenter (navnlig IOC og Europarådet) om at finde metoder til bekæmpelse af aftalt spil på europæisk og internationalt plan. Kommissionen fungerer også som sekretariat for EU's ekspertgruppe om god forvaltningspraksis inden for sport, der er oprettet på grundlag af Rådets resolution om en EU-arbejdsplan vedrørende sport fra maj 2011. Ekspertgruppen udarbejdede anbefalinger til yderligere overvejelser i Rådets arbejdsgruppe om sport i juni 2012.

Aspektet vedrørende spil og væddemål: Aftalt spil er ikke nødvendigvis forbundet med sportsvæddemål. Ikke desto mindre er kombinationen af uregulerede sportsvæddemål og aftalt spil en reel trussel mod sportsbegivenheder, hovedsagelig fordi enkeltpersoner eller kriminelle netværk anvender sportsvæddemål til at generere indtægter og/eller hvidvaskning af penge. Spørgsmål vedrørende sportens integritet blev rejst i grønbogen om onlinespil, en offentlig høring, som Kommissionen gennemførte i 2011. Der blev modtaget ca. 250 svar fra forskellige interessenter, herunder sportsorganisationer. Høringen blev suppleret af fem tematiske workshops i 2011, hvoraf en, der fandt sted den 10. maj 2011, især fokuserede på onlinespil og sportens integritet (med særlig fokus på aftalt spil). Som opfølgning af grønbogen vedtog Kommissionen den 23. oktober 2012 meddelelsen "Mod et samlet europæisk regelsæt for onlinespil" (COM(2012) 596 final). At beskytte sportens integritet mod aftalt spil er et af de prioriterede områder, der fremsættes i meddelelsen sammen med et forslag til en handlingsplan, som omfatter Kommissionens deltagelse i Europarådets arbejde om en eventuel konvention om bekæmpelse af manipulering af sportsresultater.

Korruptionsaspektet: Aftalt spil er en form for korruption og er som sådan omfattet af medlemsstaternes strafferetslovgivning. Kommissionen er i færd med at gennemføre korruptionsbekæmpelsespakken, som blev vedtaget i 2011 og fokuserer på forbedret overvågning og evaluering af indsatsen mod korruption, bl.a. gennem indførelse af en EU-rapport om bekæmpelse af korruption, gennem hvilken Kommissionen regelmæssigt kan vurdere forskellige uløste problemer vedrørende korruption og evnen til bekæmpelse af korruption i EU's medlemsstater. Rapporten kunne potentielt dække eventuelle udestående spørgsmål vedrørende korruption, herunder aftalt spil inden for sport. EU's rapport om bekæmpelse af korruption, som ledsages af en analyse af hver medlemsstat og landespecifikke henstillinger, vil blive offentliggjort af Kommissionen hvert andet år, første gang i 2013. Sideløbende hermed overvejer Kommissionen for tiden, hvordan EU vil kunne deltage i Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO), der forventes at kunne bidrage til EU's bekæmpelse af korruption.

Europa-Parlamentet kom ind på spørgsmålet om aftalt spil, navnlig aftalt spil i forbindelse med væddemål, i sin rapport fra 2009 om sikkerhed ved online-spil (A6-0064/2009). Parlamentet behandlede også dette spørgsmål mere indgående i sin rapport fra 2011 om onlinespil i det indre marked (A7-0342/2011), hvori den opstillede spørgsmål vedrørende grænseoverskridende politisamarbejde og retligt samarbejde, samarbejde mellem arrangører af sportskonkurrencer og spiludbydere, etablering af nationale netværk og kontaktpunkter til at håndtere tilfælde af aftalt spil og vedtagelse af en definition af aftalt spil på EU-plan. Endelig blev aftalt spil også taget op i Europa-Parlamentets rapport fra 2012 om sportens europæiske dimension (A7-0385/2011), hvor Parlamentet opfordrer sportsforbundene til at arbejde tæt sammen med medlemsstaterne om at beskytte sportens integritet.

Rådet lancerede sit første initiativ til bekæmpelse af aftalt spil i forbindelse med EU's arbejdsprogram for sport 2011-2014, som blev vedtaget i maj 2011, hvori sportens integritet, herunder især kampen mod aftalt spil, blev fastlagt som et prioriteret område i perioden 2011-2014. Desuden vedtog Rådet i november 2011 konklusioner om bekæmpelse af aftalt spil, hvori medlemsstaterne og interessenterne blev opfordret til at tilskynde til udarbejdelse af undervisningsprogrammer og sikre et tæt samarbejde mellem alle berørte parter. Rådets Sportsgruppe drøfter i øjeblikket teksten til et udkast til Rådets konklusioner om indførelse af en strategi til bekæmpelse af manipulation af sportsresultater, der forventes vedtaget i november 2012.

De to EU-agenturer med ansvar for grænseoverskridende retligt samarbejde og politisamarbejde, EUROPOL og EUROJUST, er også aktivt involveret i bekæmpelsen af aftalt spil. Mens samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder på EU-plan på sportsområdet traditionelt har været koncentreret om spørgsmålet om tilskuervold, er aftalt spil i de seneste to år blevet et nyt område for det grænseoverskridende samarbejde. På nuværende tidspunkt verserer to sager, og der er oprettet et fælles efterforskningshold med fire EU-lande (HU, DE, FI, AT), som tager sig af disse. Den begrundelse, der blev givet af EUROPOL og EUROJUST for deres medvirken i sager om aftalt spil er, at aftalt spil ofte indebærer alvorlig organiseret kriminalitet.

Alle disse faktorer peger i én retning: Bekæmpelsen af aftalt spil har opnået status som prioriteret område i forskellige politikområder (sportspolitik, overvågning af spillemarkeder, bekæmpelse af korruption) på EU-plan, og offentlighedens opmærksomhed forventes at stige efter de seneste tilfælde af korruption på forskellige niveauer inden for sportsverdenen.

Da den påtænkte konvention ikke sigter mod at harmonisere de underskrivende landes strafferetlige bestemmelser eller på at opnå harmonisering på andre områder, som f.eks. love om spil og væddemål, og fordi EU i henhold til artikel 6 i TEUF kun har kompetence til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes foranstaltninger på sportsområdet, foreslås det, at EU deltager i de kommende forhandlinger sammen med medlemsstaterne. Den foreslåede deltagelse i forhandlingerne har ingen indvirkning på EU-budgettet.

Kommissionen henstiller derfor til Rådet

– at det vedtager vedlagte afgørelse om deltagelse af Europa-Kommissionen på vegne af EU i forhandlingerne om en international konvention fra Europarådet om bekæmpelse af manipulation af sportsresultater

– at det udsteder de forhandlingsdirektiver, der er knyttet som bilag til den pågældende afgørelse

– at det udpeger et særligt udvalg, som forhandlingerne skal føres i samråd med.

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse af Europa-Kommissionen til at deltage på EU's vegne i forhandlingerne om en international konvention fra Europarådet om bekæmpelse af manipulation af sportsresultater

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

Der bør indledes forhandlinger om udarbejdelse af en international konvention fra Europarådet om bekæmpelse af manipulation af sportsresultater.

Unionen bør deltage i disse forhandlinger —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Kommissionen bemyndiges hermed til på vegne af Den Europæiske Union at forhandle en international konvention fra Europarådet om bekæmpelse af manipulation af sportsresultater.

Artikel 2

Forhandlingsdirektiverne er anført i bilaget.

Artikel 3

Forhandlingerne føres i samråd med [navn på det særlige udvalg indsættes af Rådet].

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne

Formand

BILAG

FORHANDLINGSDIREKTIVER

vedrørende en international konvention fra Europarådet om bekæmpelse af manipulation af sportsresultater

Formålet med den kommende konvention er at oprette en international retlig ramme for forebyggelse og bekæmpelse af manipulation af sportsresultater, navnlig aftalt spil; konventionens mål bør være at øge det internationale samarbejde på dette område og oprette en overvågningsmekanisme for at sikre en effektiv opfølgning af konventionens bestemmelser.

Den Europæiske Union vil deltage i disse møder for at sikre sammenhæng mellem den foreslåede konvention og EU-lovgivningen, navnlig med hensyn til frihederne i det indre marked (fri udveksling af tjenesteydelser og fri etableringsret) og det retlige samarbejde i strafferetlige anliggender.

Den Europæiske Union vil også deltage i forhandlingerne med det mål at sikre, at bestemmelserne i den fremtidige konvention er i overensstemmelse med EU's politikker inden for sport, onlinespil og bekæmpelse af korruption. Referencedokumenterne for disse politikker er bl.a. følgende:

- Kommissionens meddelelse "Udvikling af sportens europæiske dimension" (KOM (2011) 12 endelig).
- Grønbog om onlinespil i det indre marked (KOM(2011) 128 endelig).
- Kommissionens meddelelse om bekæmpelse af korruption i EU (KOM(2011) 308 endelig).
- Kommissionens meddelelse "Mod et samlet europæisk regelsæt for onlinespil", (COM(2012) 596).
- Rådets konklusioner om bekæmpelse af aftalt spil (16819/11).