EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.11.13.
COM(2012) 655 final

Ajánlás

A TANÁCS HATÁROZATA

a sporteredmények befolyásolása elleni küzdelemről szóló Európa tanácsi nemzetközi egyezmény létrehozására irányuló tárgyalásokon az EU nevében történő részvételnek az Európai Bizottság számára történő engedélyezéséről

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

A mérkőzések eredményének tiltott befolyásolását egybehangzóan a kortárs sportot fenyegető egyik legsúlyosabb veszélynek tartják. Az ilyen befolyásolás ellentmond a sport alapértékeinek, köztük a feddhetetlenségnek, a tisztességes játéknak és a mások iránti tiszteletnek. Elidegenítheti a rajongókat és a szurkolókat a szervezett sporttól, amely pedig az EU-ban a bruttó hozzáadott érték csaknem 2 %-át képviselő szektor. Ezenfelül a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolásában gyakran világszintű szervezett bűnhálózatok is részt vesznek. A problémát mostanra a hatóságok, a sportmozgalom és a bűnüldöző hatóságok világszerte prioritásként kezelik.

A sport európai dimenziójának fejlesztésről szóló, 2011-es bizottsági közlemény nyíltan kimondja, hogy a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása a sportetikát és a sport tisztességességét romboló, fenyegető tényezőt jelent. A Bizottság 2011-ben az online szerencsejátékokról szóló bizottsági zöld könyvben, a korrupció elleni uniós küzdelemről szóló közleményében és az „Úton az online szerencsejátékokra vonatkozó átfogó európai keretrendszer felé” című bizottsági közleményében tovább boncolgatta a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolásának kérdéskörét.

Az Európai Parlament 2011 júniusában írásbeli nyilatkozatot fogadott el az európai sportban megjelenő korrupció elleni küzdelemről, 2012 februárjában pedig a sport európai dimenziójának fejlesztéséről szóló olyan állásfoglalást, amely fokozott nemzetközi együttműködést szorgalmaz a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolásának kezelésére. 2011. november 29-én az Európai Unió Tanácsa következtetéseket fogadott el a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelemről, melyben felkéri a Bizottságot, a tagállamokat és a nem kormányzati feleket, hogy működjenek együtt és lépjenek fel különböző szinteken annak érdekében, hogy az EU-ban javulás történjen a mérkőzési eredmények tiltott befolyásolásának kezelése terén.

A Nemzetközi Olimpiai Bizottság (NOB) 2011 márciusában a sportmozgalom, hatóságok, nemzetközi szervezetek és fogadásszervezők magas szintű képviselőiből álló munkacsoportot hozott létre azzal a feladattal, hogy tegyen javaslatokat, milyen módon kellene harcolni a szabálytalan és illegális sportfogadás ellen, a nyomon követésre pedig – Lausanne-ban, 2012. február 2-án – menetrendet fogadtak el.

2011. szeptember 28-án az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlást fogadott el, amely a sport tisztességességének előmozdításáról, valamint az eredmények manipulálása, különösen a mérkőzések eredményeinek tiltott befolyásolása elleni küzdelemről szólt. Az ajánlásban felkérik az EPAS-t (*Enlarged Partial Agreement on Sport* – kibővített európai részegyezmény a sportról), hogy végezzen megvalósíthatósági tanulmányt egy olyan lehetséges nemzetközi jogi eszközről, amely biztosítaná a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolásának megelőzését és visszaszorítását. 2012. március 15-én a sportminiszterek Európa Tanács által szervezett belgrádi konferenciáján tudomásul vették a tanulmány következtetéseit, és felkérték az EPAS-t, hogy az EU-val összehangolt módon indítson tárgyalásokat egy olyan lehetséges nemzetközi jogi eszköz (egyezmény) létrehozásáról, amely a sporteredmények manipulálása, ezen belül pedig a mérkőzések eredményeinek tiltott befolyásolása ellen irányul. 2012. június 13-án az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága hozzájárult e felkéréshez. 2012 nyarán az EPAS felkérést küldött az Európai Kulturális Egyezmény tagországainak, hogy

nyilatkozzanak, részt kívánnak-e venni a sporteredmények manipulációja elleni Európa tanácsi egyezménytervezetről tartandó tárgyalásokon.

2. A MÉRKŐZÉSEK EREDMÉNYÉNEK TILTOTT BEFOLYÁSOLÁSA ELLENI LEHETSÉGES EURÓPA TANÁCSI EGYEZMÉNY: LEHETSÉGES TARTALOM ÉS ÜTEMTERV

Az EPAS által végzett megvalósíthatósági tanulmány alapján a jövőbeli Európa tanácsi egyezmény lehetséges tartalma az alábbi szerkezetet követheti:

1. Megelőzés
    a) Belföldi koordináció
    b) A sportmozgalom ösztönző és támogató intézkedései
    c) A fogadás piac kereteinek felállítása
    d) A fogadásszervezők intézkedéseinek elősegítése
2. Nemzetközi együttműködés
    e) Hatóságok – sport
    f) Hatóságok (a fogadás terén illetékes szabályozó szervek) – fogadásszervezők
    g) Nemzetközi együttműködés az igazságügyi vagy bűnüldözési hatóságok között
    h) Háromoldalú konzultációk
3. Szankciók
    i) Fegyelmi, adminisztratív és büntetőjogi szankciók kombinációja
    j) Fegyelmi szankciók
    k) Adminisztratív szankciók
    l) Büntetőjogi szankciók
    m) Illetékesség
4. Jogérvényesítés
    n) Vizsgálat
    o) Számítástechnikai bűnözés
5. Nyomon követés
    p) Monitoring
    q) Egyezményi bizottság

A mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni uniós, illetve nemzetközi szintű küzdelem terén az egyik legnagyobb kihívást annak biztosítása jelenti, hogy az e területen érintett különböző felek – a hatóságok, a bűnüldöző hatóságok, a fogadás terén illetékes szabályozó szervek, a sportmozgalom valamennyi szerepelője és a fogadásszervezők (lottószervezők és magán szervezőirodák) – koordinált módon végezzék tevékenységüket. A mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelemről szóló Európa tanácsi egyezmény egy olyan, határokon és szektorokon átnyúló együttműködés platformját hozná létre, amely valamennyi releváns szereplőt bevonna: ebben állna legfontosabb hozzáadott értéke. Egy Európa tanácsi egyezmény azzal a jelentős előnnyel is járna, hogy olyan monitoring- és nyomon követési struktúrákat állítana fel, melyek mintájául a sport területét (dopping elleni küzdelem, nézői erőszak) érintő Európa tanácsi egyezmények meglévő állandó bizottságai szolgálnának. E struktúráknak nyitottaknak kell lenniük minden érintett fél előtt, és olyan fórummá kell válniuk, amely lehetőséget ad megvitatni az egyezmény végrehajtását, valamint a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolása elleni harc terén elért előrelépést.

A jövőbeli egyezmény egy másik fontos előnye, hogy nyitva áll a nem európai országok előtt is: minden ország aláírhatja és ratifikálhatja majd az egyezményt (például Kanada és Ausztrália jelenleg tagjai a mesterséges teljesítményfokozó szerek használata elleni Európa tanácsi egyezménynek). Ez a szemszög döntő fontossággal bír, mivel a világszintű együttműködés, főként olyan országokkal, ahol a sportfogadás széles körben elterjedt (például a délkelet-ázsiai országok), lényeges tényezőnek bizonyul a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolásában részt vevő, különböző kontinenseken működő transznacionális szervezett bűnhálózatok elleni hatékony küzdelemben.

A javasolt egyezmény nem az aláíró felek nemzeti jogai közötti harmonizációját szolgálná. Bár az egyezményben szerepelne a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolása vonatkozásában egy közösen elfogadott definíció meghatározásának, valamint egy hatékony, visszatartó erejű és arányos szankciórendszer elfogadásának kérdése, a vonatkozó rendelkezések megszövegezése oly módon történne, hogy bizonyos fokú rugalmasságot engedjen az aláíró feleknek e rendelkezések végrehajtására.

Az egyezmény pontos tartalma, szerkezete és hatásköre jelenleg inkább elméleti kérdés, mivel ezekről a jövőbeli tárgyalások során döntenek majd.

Az egyezmény szövegének elkészítését egy, a tárgyalásokon részt vevő tagállamokból álló szerkesztői csoport végzi majd. Az Európa Tanács által közzétett dokumentumokban nyíltan szerepel, hogy a tervek szerint a munkához az EU egy képviselője is csatlakozhat. A szerkesztői csoport először 2012. október 9–11. között találkozott Strasbourgban tájékozódó megbeszélések céljából. A Bizottság az első ilyen tájékozódó megbeszélésen alkalmi megfigyelőként vett részt. Az EPAS a titkárság szerepét látja majd el. Az EPAS tervei szerint a szerkesztői csoport 2012 októbere és 2013 decembere között hét háromnapos ülésből álló sorozaton vesz majd részt azzal a céllal, hogy 2014-ben aláírásra benyújthassa az egyezményt az Európa Tanács Miniszteri Bizottságához.

3. AZ EU SZEREPE A MÉRKŐZÉSEK EREDMÉNYÉNEK TILTOTT BEFOLYÁSOLÁSA ELLENI KÜZDELEMBEN

A mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása viszonylag új téma az EU sportra vonatkozó menetrendjében, a kapcsolódó kezdeményezések ezért meglehetősen új keletűek.

A Bizottság szintjén a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelemben való részvétel három különböző nézőpontból vizsgálható, amelyek a probléma három fő vonatkozásához kapcsolódnak:

A sportot érintő aspektus: Ahogyan azt a Szerződés 165. cikke előírja, a sport terén az uniós fellépés egyik célja, hogy fejlessze a sport európai dimenzióját, méghozzá a sportversenyek tisztaságának elősegítésével, valamint a sportolók erkölcsi feddhetetlenségének védelmezésével. A Bizottság első konkrét kezdeményező lépése e téren az volt, hogy a 2012-es „Európai partnerség a sport területén" előkészítő intézkedés végrehajtására irányuló pályázati felhívásba beépített egy olyan prioritási pontot, mely szerint a támogatható projekteknek a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolásának megelőzését az érintett felek, azaz a sportolók, a bírók, a mérkőzéseken szolgálatot teljesítő hivatalos személyek és a sporttal kapcsolatos területen dolgozó ügyintézők oktatása és tájékoztatása révén kell megvalósítaniuk. A pályázat keretében nyújtott pénzügyi támogatás célja, hogy a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni harc megelőző jellegét a helyes gyakorlatok megszilárdításával erősítse. A mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelem az „Erasmus mindenkinek" programjavaslat sportról szóló fejezetének célkitűzései között is szerepel, amely lehetővé teszi majd 2014 után hasonló intézkedések strukturált formában történő támogatását. A Bizottság a pénzügyi támogatás biztosításán túl szorosan együttműködik a külső érintett felekkel (azaz a NOB-bal és az Európa Tanáccsal) is, hogy a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolásának módszereit európai és nemzetközi szinten azonosítsák. A Bizottság ellátja továbbá a sportra vonatkozó európai uniós munkatervről szóló, 2011. májusi tanácsi állásfoglalás alapján felállított, sportirányítással foglalkozó uniós szakértői csoport titkársági feladatait. A szakértői csoport 2012 júniusában ajánlásokat készített, melyeket további megfontolásra terjesztett elő a sporttal foglalkozó tanácsi munkacsoport számára.

A szerencsejátékot és a fogadást érintő aspektus: A mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása nem feltétlenül kapcsolódik a sportfogadáshoz. Mindazonáltal létező jelenség, hogy a szabályozatlan sportfogadás együtt jár a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolásával, így ez a sporteseményekre nézve reális veszélyforrást jelent. A háttérben főként olyan egyének vagy bűnhálózatok állnak, akik vagy amelyek a sportfogadást bevételszerzési és/vagy pénzmosási célokra alkalmazzák. A Bizottság 2011-es nyilvános konzultációjához alapul szolgáló, az online szerencsejátékokról szóló zöld könyvben a sport tisztességességét érintő kérdések is szerepelnek. A konzultáció során mintegy 250 válasz érkezett a különböző érintett felektől, köztük a sportköztestületektől. A konzultációt 2011 folyamán öt tematikus workshop egészítette ki. Ezek egyike, amelyre 2011. május 10-én került sor, elsősorban az online szerencsejátékokra és a sport tisztességességére helyezte a hangsúlyt (előtérben a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolásával). A zöld könyv folyományaként a Bizottság 2012. október 23-án elfogadta az „Úton az online szerencsejátékokra vonatkozó átfogó európai keretrendszer felé" című közleményt (COM(2012) 596 final). A közleményben prioritásként szerepel, hogy a sport tisztességességét védelmezni kell a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolásával szemben, a közleményhez kapcsolódó cselekvésiterv-javaslat pedig előirányozza a Bizottság részvételét az Európa Tanács munkájában, melynek eredményeként létrejöhet egy, a sporteredmények befolyásolása elleni egyezmény.

A korrupciót érintő aspektus: A mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása a korrupció egyik formája, és mint ilyet, a nemzeti büntetőjog szankcionálja. A Bizottság jelenleg hajtja végre a 2011-ben elfogadott korrupcióellenes jogszabálycsomagot, melynek fő célja, hogy – egy uniós antikorrupciós jelentés létrehozásával – javítsa a korrupcióellenes erőfeszítések nyomon követését és értékelését. Az antikorrupciós jelentés ahhoz szolgál majd eszközül,

hogy a Bizottság rendszeresen értékelje a korrupcióhoz kapcsolódó, különböző jelentősebb vonatkozásokat, és azt, hogy az uniós tagállamok mennyire képesek megfékezni a korrupciót. A jelentés kiterjedhet a korrupcióhoz kapcsolódó bármilyen fontosabb kérdésre, például a sportmérkőzések eredményeinek tiltott befolyásolására. Az egyes tagállamokra vonatkozó országelemzések és testre szabott ajánlások által kísért uniós antikorrupciós jelentést a Bizottság kétévente, először 2013-ban fogja közzétenni. Ezzel párhuzamosan a Bizottság jelenleg mérlegeli, hogy az EU milyen módon vehetne esetlegesen részt az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjában (GRECO), hogy hozzáadott értéket biztosítson az uniós korrupcióellenes küzdelemhez.

Az Európai Parlament az online szerencsejátékok tisztességességéről szóló, 2009-es jelentésében (A6-0064/2009) érintette a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása témakörét, főként annak fogadással kapcsolatos vetületét. A Parlament részletesebben foglalkozott a témával az online szerencsejátékok belső piaci helyzetéről szóló, 2011. évi jelentésében (A7-0342/2011), amelyben említést tett az alábbi kérdésekről: a határokon átnyúló rendőrségi és igazságügyi együttműködés, a sport- és versenyszervezők és a szerencsejáték-szervezők közötti együttműködés, nemzeti hálózatok és kapcsolattartó pontok felállítása a tiltott mérkőzéseredmény-befolyásolás eseteinek kezelése, valamint a mérkőzések eredményeinek tiltott befolyásolására vonatkozó uniós definíció meghatározása. Végezetül a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolásának kérdését a sport európai dimenziójáról szóló 2012. évi európai parlamenti jelentés (A7-0385/2011) is taglalta, melyben a Parlament felkérte a sportszövetségeket, hogy működjenek szorosan együtt a tagállamokkal a sport tisztességességének védelme érdekében.

A Tanács a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelemmel első alkalommal a 2011 májusában elfogadott, 2011–2014-re szóló, sportra vonatkozó uniós munkatervben foglalkozott, amelyben a sport tisztességessége, elsősorban a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelmet prioritási témaként jelölte ki a 2011–2014-es időszakra vonatkozóan. Ezenfelül a Tanács 2011 novemberében következtetéseket fogadott el a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelemre vonatkozóan, mely dokumentumban a tagállamokat és az érintett feleket arra kéri fel, hogy ösztönözzék oktatási programok kidolgozását, és biztosítsák az érintett felek közötti szoros együttműködést. A Tanács sporttal foglalkozó munkacsoportja jelenleg vitatja meg a sporteredmények befolyásolása elleni küzdelemre vonatkozó stratégia létrehozásáról szóló következtetéstervezetek szövegét, amelyeket a tervek szerint 2012 novemberében fogadnak el.

A határokon átnyúló igazságügyi és rendőrségi együttműködésért felelős két uniós ügynökség, az EUROPOL és az EUROJUST szintén aktívan részt vesz a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelemben. Míg a bűnüldöző hatóságoknak a sport területét érintő uniós szintű együttműködése hagyományosan a nézői erőszak kérdéskörére összpontosult, az elmúlt két évben – a határokon átnyúló együttműködés új területeként – a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása is a figyelem középpontjába került. Jelenleg két ügy van folyamatban, ezekkel egy négy uniós országot (HU, DE, FI, AT) tömörítő közös nyomozócsoport foglalkozik. Az EUROPOL és az EUROJUST részvétele a mérkőzéseredmények tiltott befolyásolása terén felmerült ügyekben azzal indokolható, hogy az ilyen befolyásolás hátterében gyakran komoly szervezett bűnözés áll.

A fentiek mind azt a tényt támasztják alá, hogy a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelem uniós szinten prioritássá emelkedett a különböző politikai területeken (sportpolitika, szerencsejáték-piacok felügyelete, korrupcióellenes küzdelem), és a

nyilvánosság figyelme a sport világában a közelmúltban történt, különböző szintű korrupciós esetek nyomán mind fokozottabban fordul e terület felé.

Mivel a tervezett egyezmény nem tűzi célul a büntetőjogi harmonizációt az aláíró országokban, nem célozza más területek, például a szerencsejátékra és a fogadásra irányuló jogszabályok harmonizálását, és az EUMSZ 6. cikke alapján az EU a tagállamok sporttal kapcsolatos intézkedései esetében csak támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására rendelkezik hatáskörrel, javasolt, hogy az EU tagállamaival együtt vegyen részt a jövőbeli tárgyalásokon. A tárgyalásokon való javasolt részvételnek nincsen hatása az uniós költségvetésre.

A Bizottság ezért javasolja, hogy a Tanács:

– fogadja el a mellékelt határozatot, amely az Európai Bizottság számára engedélyezi, hogy az EU nevében részt vegyen a sporteredmények befolyásolása elleni küzdelemről szóló Európa tanácsi nemzetközi egyezményre irányuló tárgyalásokon;

– tegye közzé a határozathoz mellékelt tárgyalási irányelveket;

– jelöljön ki egy különbizottságot, amellyel a tárgyalások folytatása során egyeztetni kell.

Ajánlás

A TANÁCS HATÁROZATA

a sporteredmények befolyásolása elleni küzdelemről szóló Európa tanácsi nemzetközi egyezmény létrehozására irányuló tárgyalásokon az EU nevében történő részvételnek az Európai Bizottság számára történő engedélyezéséről

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 218. cikke (3) és (4) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

mivel:

Tárgyalásokat kell indítani egy, a sporteredmények befolyásolása elleni küzdelemről szóló Európa tanácsi nemzetközi egyezmény előkészítéséről.

Az Uniónak részt kell vennie ezeken a tárgyalásokon,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

A Tanács engedélyezi a Bizottság számára, hogy az Európai Unió nevében tárgyaljon egy, a sporteredmények befolyásolása elleni küzdelemről szóló Európa tanácsi nemzetközi egyezményről.

2. cikk

A tárgyalási irányelveket a melléklet tartalmazza.

3. cikk

A tárgyalásokat a [*name of the special committee to be inserted by the Council*]-gal kell lefolytatni.

4. cikk

E határozat címzettje a Bizottság.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök

MELLÉKLET

IRÁNYELVEK

a sporteredmények befolyásolása elleni küzdelemről szóló Európa tanácsi nemzetközi egyezmény létrehozására irányuló tárgyalásokhoz

A jövőbeni egyezmény célja az lesz, hogy a sporteredmények manipulálása, különösen a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása terén folytatott megelőzésnek és küzdelemnek nemzetközi jogszabályi keretet biztosítson; az egyezménynek az e területen zajló nemzetközi együttműködés fokozására kell irányulnia, és monitoringmechanizmust kell létrehoznia annak garantálására, hogy az egyezményben meghatározott rendelkezések nyomon követése hatékony módon történik.

Az Európai Unió azzal a céllal vesz részt ezeken az üléseken, hogy biztosítsa a javasolt egyezmény és az uniós vívmányok összhangját, elsősorban a belső piacra vonatkozó szabadságok (a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadsága) és a büntetőügyek terén zajló igazságügyi együttműködés tekintetében.

Az Európai Unió részvételének célja továbbá, hogy biztosítsa: a jövőbeni egyezmény rendelkezései összhangban fognak állni a sporthoz, az online szerencsejátékhoz és a korrupcióellenes küzdelemhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal. Az e szakpolitikákra vonatkozó referenciadokumentumok többek között az alábbiak:

- A Bizottság közleménye: A sport európai dimenziójának fejlesztése (COM(2011) 12 végleges);
- Zöld könyv az online szerencsejátékokról a belső piacon (COM(2011) 128 végleges);
- A Bizottság közleménye: A korrupció elleni uniós küzdelem (COM(2011) 308 végleges);
- A Bizottság közleménye: Úton az online szerencsejátékokra vonatkozó átfogó európai keretrendszer felé (COM(2012) 596 final);
- A Tanács következtetései a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelemről (16819/11).