

Kulturministeriet, 26. september 2017

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på vegne af Den Europæiske Union af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer for så vidt angår anliggender, som ikke vedrører materiel strafferet og retligt samarbejde i straffesager. COM(2015) 387.

Og

Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på vegne af Den Europæiske Union af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer for så vidt angår anliggender, som vedrører materiel strafferet og retligt samarbejde i straffesager. COM(2017) 386.¹

1. Resumé

Rådet skal behandle Kommissionens to forslag til Rådets afgørelser om indgåelse på vegne af Den Europæiske Union af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer, for så vidt angår anliggender, som henholdsvis vedrører og ikke vedrører materiel strafferet og retligt samarbejde i straffesager.

Baggrunden for forslagene er Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer (matchfixing), som Danmark sammen med 18 andre EU-medlemslande har undertegnet. Eftersom Danmark har undertegnet konventionen, har Danmark en interesse i, at EU hurtigt undertegner og sidenhen tiltræder konventionen, således at Danmark vil kunne ratificere konventionen fsva. elementer, som er dækket af national kompetence. De to forslag har ikke i sig selv konsekvenser for dansk ret.

Regeringen lægger vægt på en hurtig tiltrædelse til konventionen og en hurtig dansk ratifikation.

2. Baggrund

Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer blev åbnet for undertegnelser den 18. september 2014. Danmark undertegnede konventionen i forbindelse med, at konventionen blev åbnet for undertegnelser.

Kommissionen fremlagde den 2. marts 2015 to forslag til Rådets afgørelse om undertegnelse på vegne af Den Europæiske Union af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer. Ét for så vidt angår anliggender, som ikke vedrører materiel strafferet og retligt samarbejde i straffesager, og ét for så vidt angår anliggender, som vedrører materiel strafferet og retligt samarbejde i straffesager.

¹ Forslaget er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-Traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Kommissionen og Rådets Juridiske Tjeneste fandt, at Rådet skulle træffe afgørelse om disse forslag med kvalificeret flertal. Rådets Juridiske Tjeneste fandt dog endvidere, at Rådet i praksis skal træffe afgørelse efter fælles overenskomst (Common Accord). Eftersom et enkelt land ikke kunne tilslutte sig afgørelsen, har Rådet endnu ikke tilsluttet sig den.

Kommissionen har i forlængelse heraf den 27. juni 2017 fremlagt et forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på vegne af Den Europæiske Union af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer for så vidt angår anliggender, som ikke vedrører materiel strafferet og retligt samarbejde i straffesager. Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 114 og 165, sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a). Kommissionen har lagt op til, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter godkendelse fra Europa-Parlamentet. Forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion den 24. august 2017.

Kommissionen har endvidere den 27. juni 2017 fremlagt et forslag om Rådets afgørelse om indgåelse på vegne af Den Europæiske Union af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer for så vidt angår anliggender, som vedrører materiel strafferet og retligt samarbejde i straffesager. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF-artikel 82, stk. 2, og 83, stk.1, sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a). Kommissionen har lagt op til, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter godkendelse fra Europa-Parlamentet. Forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion den 24. august 2017.

Det forventes, at Rådets Juridiske Tjeneste vil anføre, at Rådet i praksis skal træffe afgørelse efter fælles overenskomst (Common Accord).

3. Formål og indhold

De to forslag har til formål at godkende EU's indgåelse af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer ("konventionen").

Konventionen er det første internationale instrument om manipulation af idrætskonkurrencer. Manipulation af idrætskonkurrencer dækker alle former for manipulation, herunder navnlig matchfixing. Formålet med konventionen er at bekæmpe snyd i idrætten i form af manipulation af idrætskonkurrencer. Dermed skal konventionen bidrage til at beskytte idrættens troværdighed under hensyntagen til idrættens autonomi.

Matchfixing er en grænseoverskridende problemstilling. Eksempelvis kan udenlandske bagmænd bestikke danske idrætsudøvere og indgå væddemål på det asiatiske spilmarked med henblik på hvidvask af indtægter fra kriminalitet.

Konventionen bidrager bl.a. til *at* klarlægge præventive indsatser, *at* sikre at manipulation af idrætskonkurrencer, der begås på en måde, der er omfattet af nationale bestemmelser om tvang, korrupsion eller bedrageri, er kriminaliseret samt *at* understøtte et nationalt og internationalt samarbejde omkring bekæmpelse af manipulation af idrætskonkurrencer. Konventionen opstiller krav til medlemsstaterne og omhandler regler for såvel offentlige myndigheder, idrætsorganisationer og spiludbydere.

Danmark undertegnede konventionen den 18. september 2014, hvor den blev åbnet for undertegnelser. Pr. 12. september 2017 har 31 lande undertegnet konventionen, heraf har tre lande (Norge, Portugal og Ukraine) ratificeret. 19 af de lande, som har undertegnet konventionen, er medlemmer af EU.

Danmark har endnu ikke ratificeret konventionen, hvilket bl.a. afventer en klarlæggelse af kompetencefordelingen mellem EU og EU's medlemsstater, hvilket vil blive klarlagt med de foreslåede afgørelser.

De lovændringer, som var nødvendige for at leve op til konventionen, er gennemført i dansk ret.

Det bemærkes, at Danmark deltog i forhandlingerne om konventionen sammen med bl.a. en række andre EU-medlemsstater samt Kommissionen. Forslagene om EU's undertegnelse skal således ses i lyset af, at:

- Rådet den 10. juni 2013 bemyndigede Kommissionen til at deltage på EU's vegne for så vidt angik spørgsmål under EU's kompetence i forhandlingerne om en international konvention fra Europarådet om bekæmpelse af manipulation af idrætskonkurrencer ("konventionen"); bortset fra spørgsmål vedrørende samarbejde i straffesager og politisamarbejde.
- Rådet den 23. september 2013 vedtog at bemyndige Kommissionen til også at deltage på vegne af Den Europæiske Union i forhandlingerne om konventionen for så vidt angår spørgsmål vedrørende samarbejde i straffesager og politisamarbejde.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslag til afgørelserne til indgåelse på vegne af den Europæiske Union til Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer skal godkendes af Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant idet der med forslaget er tale om at fastlægge undertegnelsen på EU's vegne af en Europarådskonvention. Det bemærkes, at selve forslaget omhandler kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne.

6. Gældende dansk ret

Der findes ikke efter gældende dansk ret bestemmelser, der særskilt forbyder manipulation af idrætskonkurrencer.

Straffeloven indeholder dog flere bestemmelser, der efter omstændighederne kan anvendes i sager, hvor personer på utilbørlig måde ændrer – eller forsøger at ændre – forløbet af en idrætskonkurrence.

Lov om fremme af integritet i idrætten (jf. LBK nr. 1168 af 7. oktober 2015) forbyder bestikkelse inden for idrætten (i forbindelse med idrætskonkurrencer på højere niveau),

Desuden findes der regler, der regulerer andre områder, der er relevante for bekæmpelse af manipulation af idrætskonkurrencer, herunder f.eks. spillelovgivningen. Spilområdet i forhold til væddemål reguleres af lov om spil (spilleloven) (jf. LBK nr. 1494 af 6. december 2016 med senere ændringer) samt bekendtgørelse om online væddemål (jf. BEK nr. 66 af 25. januar 2012 med senere ændringer) og bekendtgørelse om landbaserede væddemål (jf. BEK nr. 65 af 25. januar 2012 med senere ændring).

I regi af idrætten findes der et privatretligt regelsæt indført af Danmarks Idrætsforbund (DIF). DIF's matchfixinglovregulativ regulerer de nærmere regler for manipulation af idrætskonkurrencer m.m. inden for de idrætsgrene, der udøves i DIF's specialforbund.

Lovgivningsmæssige konsekvenser af en dansk undertegnelse af konventionen er nærmere beskrevet i notat vedr. lovgivningsmæssige konsekvenser af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer (oversendt til KUU, REU og SAU den 18. september 2014 samt til FEU den 19. september 2014). Det bemærkes, at nødvendige lovgivningsmæssige konsekvenser af en dansk undertegnelse af konventionen sidenhen er gennemført i dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslagene om EU's indgåelse af konventionen har i sig selv ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det bemærkes, at de lovgivningsmæssige konsekvenser af en dansk undertegnelse af konventionen særskilt er beskrevet i Kulturministeriets notat om lovgivningsmæssige konsekvenser af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer.

Økonomiske konsekvenser

Forslagene medfører ikke i sig selv væsentlige økonomiske konsekvenser og vurderes heller ikke i en senere fase at indebære konsekvenser for EU's budget, statsfinanserne, samfundsøkonomien, erhvervslivet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslagene om EU's indgåelse af konventionen blev sendt i EU-specialudvalget for kulturpolitiske spørgsmål med frist den 20. september 2017.

Forslagene om EU's indgåelse af konventionen blev sendt i høring ved danske interessenter den 23. august 2017 med frist den 20. september 2017.

Anti Doping Danmark har som sekretariat for den nationale platform mod manipulation af idrætskonkurrencer anbefalet, at det foreliggende forslag nyder fremme, og lægger vægt på at konventionen ratificeres hurtigst muligt.

Team Danmark bakker op om, at man nationalt såvel som internationalt arbejder for at finde løsninger, der kan være med til at fremme idrættens integritet, herunder styrke det internationale samarbejde om bekæmpelse af matchfixing.

Spillerforeningen, Håndbold Spiller Foreningen og Danske Elitesportsudøveres Forening fremhæver staternes rolle i bekæmpelse af matchfixing, herunder at konventionen indeholder en række fornuftige tiltag og principper. De tre foreninger gør opmærksom på, at det vil være oplagt at atleternes faglige organisationer inddrages som samarbejdspartner i kampen mod matchfixing.

Rigsadvokaten har med bidrag fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) kommenteret på en række materielle bestemmelser i konventionen. Danske Spil har ligeledes kommenteret på en række materielle bestemmelser i konventionen.

Dansk Boldspil-Union, DGI, Rigspolitiet og Spillemyndigheden har ingen bemærkninger til forslaget.

Det bemærkes, at de danske interessenter blev inddraget i forhandlingerne af selve konventionen, og har været positivt indstillet overfor Danmarks involvering i forhandlingerne samt undertegnelsen af konventionen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes generelt at størstedelen af EU's medlemsstater vil være positivt stemte over for EU's indgåelse af Europarådet konvention om manipulation af idrætskonkurrencer.

Det forventes, at et enkelt land med særinteresser på spilområdet fortsat vil være skeptisk overfor EU's indgåelse af Europarådets konvention om manipulation af idrætskonkurrencer.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Overordnet set har Danmark en interesse i, at få afsluttet processen så hurtigt som muligt med henblik på at kunne ratificere konventionen fsva. den del af undertegnelsen, som er omfattet af medlemsstaternes kompetence. Det område, som de øvrige medlemslande er mest optaget af, er området for retlige og indre anliggender, som er omfattet af Danmarks retsforbehold.

Det er væsentligt for Danmark, at der indsættes en præambelbetragtning i forslaget til Rådetsafgørelse vedrørende undertegnelse af konventionen for så vidt angår anliggender, som vedrører materiel strafferet og retligt samarbejde i straffesager (COM(2017) 386), som angiver, at Danmark i medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling ikke er bundet af afgørelsen.

Det bør søges afklaret hvilke elementer af konventionen, som vil blive dækket af EU's indgåelse, herunder hvilke af konventionens artikler som er omfattet af EU's eksklusive kompetence, hvilke artikler som er delt kompetence, og hvilke artikler som er medlemsstaternes eksklusive kompetence.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Den foreliggende sag om EU's indgåelse af konventionen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Folketingets Europaudvalg blev dog forelagt sagen om EU's undertegnelse af konventionen på møde den 20. november 2015 forud for Rådsmøde i Rådsformationen for Uddannelse, Ungdom, Kultur og Sport.

Notat fra Kulturministeriet om de lovgivningsmæssige konsekvenser af Danmarks undertegnelse af Europarådets konvention blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 19. september 2014.