

**ONTWERP VAN DECREET TOT INSTEMMING MET HET VERDRAG VAN DE
RAAD VAN EUROPA INZAKE DE MANIPULATIE VAN SPORTWEDSTRIJDEN,
GEDAAN TE MACOLIN, OP 18 SEPTEMBER 2014.**

Samenvatting

Het doel van dit verdrag is om de manipulatie van sportwedstrijden te voorkomen, op te sporen en te bestraffen, evenals het uitwisselen van informatie en nationale en internationale samenwerking tussen de betrokken overheidsinstanties, en met de sportorganisaties en sportweddenshappenexploitanten te bevorderen.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Totstandkoming

Het manipuleren van sportwedstrijden wordt als een van de grootste bedreigingen voor de hedendaagse sport beschouwd. Wedstrijdvervalsing ondermijnt immers de waarden zoals eerlijke competitie, integriteit, fair play en respect voor anderen. Het verdrag definieert wedstrijdvervalsing als elke 'intentionele en ongeoorloofde aanpassing van het verloop of het resultaat van een sportcompetitie, om alle of een deel van de onzekerheid die inherent is aan een competitie weg te nemen, en met de bedoeling daarmee een ongerechtvaardigd voordeel voor zichzelf of anderen te bewerkstelligen.'

Vanaf 2000 verschijnen steeds meer studies, papers en onderzoeken die het fenomeen en haar belang duidelijk in beeld brengen¹. De omvangrijke mediatisering en commercialisering van het sportgebeuren, de vaak ongebreidelde groei van het aanbod aan sportweddenshappen, en de toegenomen druk op het (goed) bestuur van sportorganisaties, hebben het risico op wedstrijdvervalsing de laatste decennia doen toenemen. De strijd tegen dit fenomeen omvat meer algemeen ook de strijd tegen fraude, georganiseerde misdaad, het witwassen van geld en corruptie.

¹ P. Boniface, S. Lacarrière, P. Verschuuren, "Sports betting and corruption: how to preserve the integrity of sport", IRIS, 2012; "Interpol Integrity in Sport Weekly Media Recap" on the internet at their site: <http://www.interpol.int/News-and-media/News> ; D. Hill, "The Fix: Soccer and Organized Crime", McClelland & Stewart, 2008.

De Raad van Europa verzocht in de loop van de zomer van 2012 de partijen bij het Europees Cultureel Verdrag om te onderhandelen over een verdrag ter bestrijding van de manipulatie van sportwedstrijden. De onderhandelingen zijn in oktober 2012 begonnen met de eerste vergadering van de redactiegroep van de Raad van Europa in de schoot van EPAS, het Uitgebreid Gedeeltelijk Akkoord voor Sport van de Raad van Europa. Het verdrag werd ruim twee jaar later op 9 juli 2014 door de Raad van Europa formeel goedgekeurd.

België nam actief deel aan de opmaak en onderhandelingen van het verdrag, en was tijdens de onderhandelingen aanwezig met een delegatie van de drie gemeenschappen voor het sportbeleid, vertegenwoordigers van de Kansspelcommissie voor het kansspelbeleid, en de Federale Overheidsdienst Justitie voor de strafrechtelijke bepalingen. De gemeenschappen verzorgden als trekkers de intern-Belgische afstemming en standpuntbepaling. Verder heeft de Vlaamse overheid een belangrijke rol en bevoegdheid voor het invullen van de bepalingen over preventie, onderwijs en sensibilisering (artikels 4, 5 en 6), alsook met betrekking tot de financiering van sportorganisaties in de context van wedstrijdvervalsing (artikel 8).

Op 18 september 2014 opende de Raad van Europa het Verdrag inzake de manipulatie van sportwedstrijden voor ondertekening en ratificatie (CETS No. 215). Het verdrag moet een antwoord bieden op een fenomeen dat wordt beschouwd als één van de grootste bedreigingen voor de eerlijkheid en integriteit van het sportgebeuren.

Gemengd karakter en ondertekening

Tijdens zijn vergadering d.d. 27 juni 2014 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), het adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van het verdrag vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen oefenen hun bevoegdheden uit. Overeenkomstig de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 wordt het verslag van de WGV naar de leden van de ICBB gestuurd. In zijn brief van 23 april 2015 deelde de voorzitter van de ICBB mee dat geen enkel bezwaar werd geformuleerd. De ICBB heeft de in de WGV bereikte consensus dus stilzwijgend bekrachtigd en deze intrafederale consensus bijgevolg uitvoerbaar gemaakt.

De WGV besliste ook het verdrag te laten ondertekenen volgens formule 3 van de ICBB, dit wil zeggen één enkele handtekening in naam van het Koninkrijk België, maar met vermelding van al de betrokken overheden onder de handtekening.

Het voorliggende verdrag werd op de conferentie van de ministers voor sportzaken van de Raad van Europa op 18 september 2014 opengesteld voor ondertekening. Op grond van artikel 32, lid 3, staat het verdrag open voor ondertekening door de Europese Unie (EU). Het verdrag staat ook open voor niet-Europese landen. Het verdrag werd reeds ondertekend door 39 landen, waarvan 22 EU landen, en is geratificeerd door Griekenland, Italië, Moldavië, Noorwegen, Oekraïne, Portugal en Zwitserland. De Vlaamse minister van Sport heeft op 29 november 2016 het verdrag namens België ondertekend.

Vlaams beleid

Via het decreet van 20 december 2013 inzake gezond en ethisch sporten (GES) en het decreet van 10 juni 2016 houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector doet de Vlaamse Regering een beroep op eenieders verantwoordelijkheid op het gebied van gezond, ethisch en integer sporten, om op die manier bij te dragen aan een kwalitatieve sportbeoefening. Ethisch sporten is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid en alle sportorganisaties. Elke sportorganisatie heeft, rekening houdend met de aard en de context van de sportbeoefening, de decretale opdracht om zelf bij te dragen aan en te waken over de ontwikkeling van een sportklimaat dat met ethisch sporten verenigbaar is.

De Code voor goed bestuur in Vlaamse sportfederaties, verankerd in het decreet van 10 juni 2016, zorgde voor een algemene kwaliteitsverbetering en professionalisering op bestuurlijk vlak. Een indicator in deze Code stimuleert de sportfederatie om een beleid te hebben in de strijd tegen match-fixing. Deze indicator is vanaf 1 januari 2023 aangepast en uitgebreid naar het hebben van een beleid inzake de bestrijding van fraude.

Het decreet van 10 juni 2016 verplicht de sportfederaties sinds 1 januari 2021 tot het voeren van een integriteitsbeleid en het organiseren van een aanspreekpunt integriteit.

Via het GES-decreet erkent de Vlaamse overheid een organisatie voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling op het gebied van ethisch sporten. Het Centrum Ethiek in de Sport ondersteunt de sportsector rond thema's als fair play, wedstrijdvervalsing en integriteit via de ontwikkeling en het bieden van instrumenten, vormingen, begeleiding, enz.

Het Vlaamse sportbeleid maakt deel uit van en participeert aan het nationaal platform (zie verder bij artikelsgewijze toelichting artikel 12).

Advies van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) – Vlaamse Sportraad

De Vlaamse Sportraad bracht positief advies uit op 30 januari 2024. De Vlaamse Sportraad wijst in zijn advies op het belang van een snelle ratificatie van dit Verdrag. Indien de Vlaamse Regering naar aanleiding van de ratificatie van dit Verdrag aanvullende initiatieven zal nemen, vraagt de Vlaamse Sportraad om hierover tijdig en duidelijk te communiceren naar alle relevante actoren in de sportsector.

Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht advies uit op 2 februari 2024 met kenmerk 75.274/3.

In zijn advies stelt de Raad dat het voorliggende instemmingsdecreetdecreet betrekking heeft op culturele aangelegenheden die vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 16 juli 1973 'waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt'. De Raad is van mening dat overeenkomstig artikel 6 van deze wet de adviesinstanties die op het stuk van de culturele aangelegenheden opgericht zijn, verplicht advies dienen uit te brengen. De Raad verwijst hierbij ook naar het artikel 3 van het decreet van 30 november 2007 'houdende de oprichting van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media'.

De Vlaamse Regering verwijst naar artikel III.94, §2, derde lid Bestuursdecreet, dat voorontwerpen van decreet houdende instemming met internationale verdragen vrijstelt van verplichte adviesaanvraag bij de strategische adviesraden. Op basis van het Bestuursdecreet is het advies van de SARC niet verplicht, het advies werd alsnog aangevraagd. De Vlaamse Sportraad bracht positief advies uit op 30 januari 2024.

Tot slot merkt de Raad van State op dat in het opschrift van het voorontwerp van decreet en in artikel 2 ervan moet worden verwezen naar het Verdrag van de Raad van Europa 'inzake de manipulatie van sportwedstrijden gedaan te Macolin, op 18 september 2014'.

Het ontwerp van decreet werd in die zin gewijzigd.

B. Inhoud

Het doel van dit verdrag is om de manipulatie van sportwedstrijden te voorkomen, op te sporen en te bestraffen. Het verdrag moet ook de nationale en internationale samenwerking, op het vlak van het bestrijden van manipulatie van sportwedstrijden, bevorderen.

Het verdrag wil een globaal antwoord bieden op zowel kansspelgerelateerde als niet-kansspelgerelateerde wedstrijdvervalsing. Het vormt een bindend legaal instrument waar ook niet-leden van de Raad van Europa kunnen tot toetreden. Het verdrag moet wedstrijdvervalsing voorkomen, opsporen en gepast beantwoorden. Zo verbinden partijen bij het verdrag er zich toe om de samenwerking tussen alle betrokkenen op nationaal niveau te versterken, wedstrijdvervalsing vervolgbaar en strafbaar te maken, en pan-Europese en wereldwijde samenwerking en informatie-uitwisseling op te zetten. Nauwe samenwerking tussen de sportwereld, overheden, kansspeloperatoren, kansspelregulators, wetshandhavinginstanties en internationale organisaties is immers vereist in deze strijd. De oprichting van een nationaal platform met alle relevante actoren (artikel 13) vormt dan ook één van de centrale bepalingen van het verdrag. Het is een centrale draaischijf voor informatie-uitwisseling, informatie-analyse en operationele beslissingen.

Het verdrag is niet bedoeld als instrument om de nationale wetgevingen van de partijen te harmoniseren. Aan de uitvoering van het verdrag is een klassiek opvolgingsmechanisme gekoppeld met vertegenwoordiging van de Partijen die het verdrag geratificeerd hebben. Met betrekking tot het materieel strafrecht moet wetgeving het mogelijk maken om matchfixing strafbaar te stellen indien er gebruik wordt gemaakt van dwang, corruptie of frauduleuze praktijken. Dit betreft federale materie die strikt gezien geen aanpassing van het Belgische strafrecht vereist, vermits strafbaarstelling reeds voorzien is via het misdrijf private omkoping. Ook andere federale strafbepalingen, onder andere inzake fraude, het witwassen van geld en georganiseerde misdaad, kunnen van toepassing zijn.

De uiteindelijke doelstelling van het verdrag is dan ook "de integriteit van de sport en de ethiek in de sport te beschermen."

Het verdrag bestaat uit 41 artikelen, verdeeld over 9 hoofdstukken.

II. Toelichting bij de artikelen

In de preambule wordt erop gewezen dat de manipulatie van sportwedstrijden een verschijnsel is dat wereldwijd een bedreiging vormt voor de integriteit van sport en een mondiaal antwoord vergt. In dit opzicht schetst het de noodzaak van een juridisch instrument dat openstaat voor andere staten dan de lidstaten van de Raad van Europa.

Hoofdstuk I – Doel, richtsnoeren, begripsomschrijvingen (artikelen 1-3)

Artikel 1 omschrijft het doel en de voornaamste doelstellingen van het verdrag. Het doel van het verdrag is het bestrijden van de manipulatie van sportwedstrijden. Door een verwijzing naar sportethiek benadrukt dit artikel dat alle vormen van manipulatie een bedreiging vormen voor de waarden van sport.

Artikel 2 bevat een lijst met leidende beginselen die de verschillende actoren moeten respecteren. Dit artikel stelt dat bij het bestrijden van de manipulatie van sportwedstrijden de beginselen inzake mensenrechten, legaliteit, proportionaliteit en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens moeten worden gewaarborgd.

Artikel 3 omvat enkele begripsomschrijvingen.

Hoofdstuk II – Preventie, samenwerking en andere maatregelen (artikelen 4-11)

Artikel 4 behandelt de nationale coördinatie. Elke partij coördineert het beleid en de maatregelen van alle publieke autoriteiten en moedigt de samenwerking aan tussen sportorganisaties, wedstrijdorganisatoren en exploitanten van sportwedenschappen. De partijen identificeren, analyseren en evalueren de risico's die verband houden met de manipulatie van sportwedstrijden (artikel 5). Artikel 6 betreft de voorlichting en bewustwording. Dit artikel omvat ook opleidingsactiviteiten in groep zoals bij jonge sporters, ambtenaren, magistraten of het sensibiliseren van het grote publiek.

Artikel 7 gaat over de maatregelen die door sportorganisaties en organisatoren van wedstrijden moeten worden genomen als onderdeel van de strijd tegen de manipulatie van sportwedstrijden. De partijen zullen passende maatregelen aannemen en implementeren. Verder moedigen de partijen de sportorganisaties aan specifieke, effectieve, proportionele en ontmoedigende disciplinaire sancties en maatregelen te hanteren. De vastgestelde tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid sluit geen strafrechtelijke, civiele of bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid uit.

De partijen nemen maatregelen ten aanzien van de financiering van sportorganisaties (artikel 8) en de regelgevende autoriteit op het gebied van weddenschappen of andere verantwoordelijke autoriteiten (artikel 9).

De partijen nemen wetgevende of andere maatregelen aan die nodig kunnen zijn om belangenvermenging en misbruik van voorkennis bij het aanbieden van producten op het gebied van sportweddenschappen te voorkomen. Zij bevorderen de bewustwording van de consequenties en de bestrijding van de manipulatie van sportwedstrijden door middel van voorlichting, training en het verspreiden van informatie en verplichten de exploitanten van sportweddenschappen onregelmatige of verdachte weddenschappen te melden aan de regelgevende en verantwoordelijke autoriteiten (artikel 10).

Artikel 11 vereist dat partijen de meest geschikte middelen overwegen in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving om illegale sportweddenschappen te bestrijden. Het erkent dat de partijen de strijd tegen de illegale sportweddenschappen op verschillende manieren kunnen aanpakken.

Hoofdstuk III – Uitwisseling van informatie (artikelen 12-14)

Artikel 12 bespreekt de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde publieke autoriteiten, sportorganisaties en exploitanten van sportweddenschappen. Elke partij stelt mechanismen in voor het delen van relevante informatie.

Elke partij heeft een nationaal platform. Het nationaal platform fungeert als centraal informatiepunt, coördineert de bestrijding van manipulatie van sportwedstrijden, verzamelt en analyseert informatie over onregelmatige en verdachte sportweddenschappen, verzendt informatie over mogelijke overtredingen en werkt samen met alle organisaties en relevante autoriteiten. Het doel van dit nationale platform is dan ook om de informatiepositie van de betrokken stakeholders te verbeteren, zodat meer signalen kunnen worden gedetecteerd, meer signalen tijdig via de juiste kanalen bij de juiste stakeholders terecht komen en de meest passende interventie (van preventie tot repressie) kan worden ingezet om wedstrijdvervalsing te voorkomen, te bestrijden en de integriteit in de sport te versterken.

Het nationaal platform structureert dus het overleg tussen de partners en coördineert hun initiatieven en komt in principe per jaar twee keer samen. De vergaderingen van dit platform zijn belangrijk om een vertrouwensrelatie tussen de partners tot stand te brengen en te bestendigen met het oog op een goede uitwisseling van informatie en een sterke werkethiek. Bijna alle belanghebbenden zijn in het nationale platform vertegenwoordigd. Dit maakt een brede en geïntegreerde aanpak mogelijk om deze praktijken te bestrijden, op te sporen en te bestraffen, maar ook om ze te voorkomen, onder meer door preventie en voorlichting.

De naam en het adres van het nationale platform worden aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa meegedeeld (artikel 13).

Op vrijdag 16 december 2016 werd een intentieverklaring ondertekend waardoor de oprichting van een Belgisch nationaal platform ter bestrijding van de manipulatie van sportwedstrijden een feit werd. De federale overheid, de drie gemeenschappen, het federaal parket, de federale politie, de kansspelcommissie, de Nationale Loterij en enkele belangrijke sportfederaties, waaronder de Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB) en het Belgisch Olympisch en Interfederaal Comité (BOIC), hebben zich geëngageerd om samen te werken om wedstrijdvervalsing aan te pakken.

Artikel 14 regelt de bescherming van persoonsgegevens.

Hoofdstuk IV – Materieel strafrecht en samenwerking ten behoeve van de handhaving (artikelen 15-18)

De partijen zien erop toe dat hun nationale wetgeving het mogelijk maakt de manipulatie van sportwedstrijden strafbaar te stellen indien er gebruik wordt gemaakt van dwang, corruptie of frauduleuze praktijken (artikel 15).

Dit hoofdstuk behandelt verder het witwassen van de opbrengsten van strafbare feiten die betrekking hebben op de manipulatie van sportwedstrijden (artikel 16), de deelneming en medeplichtigheid (artikel 17) en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen (artikel 18).

Hoofdstuk V – Rechtsmacht, strafrechtelijke procedure en handhaving (artikelen 19-21)

In dit hoofdstuk worden de rechtsmacht (artikel 19), de maatregelen teneinde elektronisch bewijsmateriaal veilig te stellen (artikel 20) en beschermende maatregelen (artikel 21) besproken.

Zo bevat artikel 19 een reeks criteria op basis waarvan de partijen moeten vaststellen of ze rechtsmacht hebben over de strafbare feiten die onder het verdrag vallen. Artikel 20 beoogt de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid te bieden om binnen het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar de in de artikelen 15 tot en met 17 bedoelde strafbare feiten, een snelle bewaring van gegevens die zijn opgeslagen in computersystemen, te bevelen. Artikel 21 stelt de partijen voor om tijdens de procedure de personen die informatie hebben over mogelijke strafbare feiten en de getuigen te beschermen.

Hoofdstuk VI – Sancties en maatregelen (artikelen 22-25)

Om te vechten tegen het criminele fenomeen van de manipulatie van sportwedstrijden, zijn er naast de ontwikkeling van preventieve maatregelen ook effectieve sancties nodig. Dit hoofdstuk beschrijft de strafrechtelijke sancties tegen natuurlijke personen (artikel 22) en rechtspersonen (artikel 23), de administratieve sancties (artikel 24) en de inbeslagneming en verbeurdverklaring (artikel 25).

Hoofdstuk VII – Internationale samenwerking in justitiële en andere aangelegenheden (artikelen 26-28)

De maatregelen met het oog op internationale samenwerking bij strafzaken (artikel 26) en ten behoeve van preventie (artikel 27) worden in dit hoofdstuk besproken.

De partijen werken samen met internationale sportorganisaties in overeenstemming met hun nationale recht. Deze samenwerking kan betrekking hebben op verschillende aspecten van het verdrag: preventie, sensibilisering van stakeholders, detectie en informatie-uitwisseling (artikel 28).

Hoofdstuk VIII – Follow-up (artikelen 29-31)

Dit hoofdstuk bevat bepalingen om de effectieve uitvoering van het verdrag door de Partijen te garanderen.

De partijen bezorgen de Secretaris-generaal van de Raad van Europa alle relevante informatie inzake de wetgevende en andere getroffen maatregelen teneinde te voldoen aan de voorwaarden van dit verdrag (artikel 29).

Artikel 30 richt een Comité voor de follow-up van het verdrag op. Artikel 31 beschrijft de taken van het Comité voor de follow-up. Het Comité is verantwoordelijk voor de follow-up van de implementatie van dit verdrag.

Hoofdstuk IX – Slotbepalingen (artikelen 32-41)

Op enkele uitzonderingen na, zijn de slotbepalingen gebaseerd op de modeltekst van de Raad van Europa. Zij hebben betrekking op de ondertekening en inwerkingtreding (artikel 32), de gevolgen van het verdrag (artikel 33), de voorwaarden en waarborgen (artikel 34), de territoriale toepassing (artikel 35), de federale clausule (artikel 36), het maken van voorbehouden (artikel 37), wijzigingen aan het verdrag (artikel 38), de geschillenregeling (artikel 39), de opzegging van het verdrag (artikel 40) en de kennisgeving door de Secretaris-generaal van de Raad van Europa (artikel 41).

Het verdrag werd opgemaakt in het Engels en het Frans.

Brussel, 23 februari 2024

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair
Management,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS