



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.07.2007
KOM(2007) 391 lopullinen

VALKOINEN KIRJA

URHEILUN VALKOINEN KIRJA

(komission esittämä)

{SEK(2007) 932}
{SEK(2007) 934}
{SEK(2007) 935}
{SEK(2007) 936}

1. JOHDANTO

"Urheilu on osa jokaisen miehen ja naisen perintöä, eikä sen puutetta voi mitenkään korvata." – Pierre de Coubertin¹

Urheilun² merkitys yhteiskunnallisena ja taloudellisena ilmiönä kasvaa, ja sen avulla voidaan huomattavasti lisätä yhteisvastuuta ja hyvinvointia Euroopan unionin strategisten tavoitteiden mukaisesti. Olympia-aate, jonka mukaan urheilua on kehitettävä kansojen ja kulttuurien välisen rauhan ja ymmärryksen edistämiseksi sekä nuorison kasvattamiseksi, syntyi Euroopassa, ja sitä ovat vaalineet Kansainvälinen olympiakomitea ja Euroopan olympiakomiteat.

Eurooppalaiset ovat kiinnostuneita urheilusta, ja suurin osa heistä osallistuu urheilutoimintaan säännöllisesti. Urheilu kehittää tärkeitä arvoja kuten joukkuehenkeä, yhteisvastuuta, suvaitsevaisuutta ja reilun pelin henkeä, mikä auttaa yksilöitä kehittymään ja toteuttamaan itseään. Se edistää EU:n kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaan ja kasvattaa siten aktiiviseen kansalaisuuteen. Komissio tunnustaa urheilulla olevan keskeinen tehtävä eurooppalaisessa yhteiskunnassa varsinkin, kun komission tarvitsee päästä lähemmäksi kansalaisia ja käsitellä heitä välittömästi koskevia kysymyksiä.

Eurooppalaisessa yhteiskunnassa esille nousseet uudet uhkat ja haasteet koskevat kuitenkin myös urheilua. Näitä ovat esimerkiksi kaupalliset paineet, nuorten pelaajien hyväksikäyttö, doping, rasismi, väkivalta, lahjonta ja rahanpesu.

Tässä aloitteessa komissio käsittelee ensimmäistä kertaa kattavasti urheiluun liittyviä kysymyksiä. Sen yleinen tavoite on antaa strategista suuntaa urheilun asemalle Euroopassa, rohkaista keskustelua tietyistä ongelmista, vahvistaa urheilun näkyvyyttä EU:n päätöksenteossa ja parantaa yleistä tietoisuutta alan tarpeista ja erityispiirteistä. Aloitteessa pyritään selvittämään eräitä tärkeitä kysymyksiä kuten EU-lainsäädännön soveltamista urheiluun. Samalla pyritään saamaan aikaan uutta urheiluun liittyvää toimintaa EU:n tasolla.

Tässä valkoisessa kirjassa ei lähdetä liikkeelle tyhjästä. Urheiluun sovelletaan yhteisön säännöstöä, ja useiden alojen EU-politiikka vaikuttaa urheiluun jo nykyisin huomattavasti ja vaikutus kasvaa jatkuvasti.

Urheilun suuri merkitys eurooppalaisessa yhteiskunnassa ja sen erityisluonne tunnustettiin Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2000 antamassa julkilausumassa urheilun erityispiirteistä ja sen yhteiskunnallisesta merkityksestä Euroopassa sekä niiden huomioon ottamisesta yhteisen politiikan toteuttamisessa ("Nizzan julkilausuma"). Siinä korostetaan, että urheiluasioista ovat ensisijaisesti vastuussa urheiluorganisaatiot ja jäsenvaltiot ja että urheiluliittojen asema on keskeinen. Siinä todetaan selkeästi, että urheiluorganisaatioiden on hoidettava oman lajinsa organisointiin ja edistämiseen liittyvät tehtävät "ottaen asianmukaisesti huomioon kansallinen ja yhteisön lainsäädäntö". Lisäksi julkilausumassa tunnustetaan, että "vaikka yhteisöllä ei ole

¹ Pierre de Coubertin (1863–1937), ranskalainen pedagogi ja historioitsija, nykyaikaisten olympialaisten perustaja.

² Selkeyden ja yksinkertaisuuden vuoksi tässä valkoisessa kirjassa käytetään seuraavaa Euroopan neuvoston vahvistamaa "urheilun" määritelmää: "kaikki vapaamuotoinen tai järjestetty liikunta, jonka tarkoituksena on fyysisen kunnon ja henkisen hyvinvoinnin ilmaiseminen tai parantaminen, sosiaalisten suhteiden solmiminen tai tulosten saavuttaminen kaiken tasoisissa kilpailuissa".

suoraa toimivaltaa tällä alalla, sen on perustamissopimuksen useisiin eri säännöksiin perustuvassa toiminnassaan otettava huomioon urheilun erityispiirteet, joka ovat seurausta sen yhteiskunnallisesta sekä koulutukseen ja kulttuuriin liittyvästä merkityksestä. Tämä on tarpeen, jotta urheilun yhteiskunnallisen merkityksen säilyttämisen kannalta välttämätöntä etiikkaa ja solidaarisuutta voidaan noudattaa ja edistää”. Euroopan unionin toimielimissä on tunnustettu, että vapaaehtoistoiminnan varaan perustuvalla urheilulla on eurooppalaisessa yhteiskunnassa erityisasema niin terveyden, koulutuksen, sosiaalisen integraation kuin kulttuurinkin kannalta.

Euroopan parlamentti on seurannut kiinnostuneena eurooppalaisen urheiluelämän lukuisia haasteita ja on viime vuosina käsitellyt urheiluun liittyviä kysymyksiä säännöllisin väliajoin.

Tätä valkoista kirjaa valmistellessaan komissio on järjestänyt useita sidosryhmien kuulemistilaisuuksia, joissa on käsitelty yhteistä etua koskevia asioita, sekä asiaan liittyvän verkkokyselyn. Ne ovat osoittaneet, että urheilun tehtäviin Euroopassa ja EU:n toimintaan tällä alalla kohdistuu huomattavan suuria odotuksia.

Tässä valkoisessa kirjassa keskitytään urheilun yhteiskunnalliseen rooliin, sen taloudelliseen ulottuvuuteen ja sen organisoitumiseen Euroopassa sekä tämän aloitteen pohjalta toteutettaviin toimiin. Konkreettisia ehdotuksia EU:n uusiksi toimiksi on koottu Pierre de Coubertinin mukaan nimettyyn toimintasuunnitelmaan, joka sisältää toimenpiteet, jotka komissio toteuttaa tai joita se tukee. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään ehdotusten tausta ja asiayhteys, ja sen liitteet koskevat urheilua ja EU:n kilpailusääntöjä, urheilua ja sisämarkkinavapauksia sekä sidosryhmien kuulemista.

2. URHEILUN YHTEISKUNNALLISET TEHTÄVÄT

Urheilu on toimintaa, joka kiinnostaa Euroopan unionin kansalaisia erittäin paljon ja jonka avulla voidaan tehokkaasti saattaa yhteen kaikenlaisia ihmisiä ikään tai sosiaaliseen taustaan katsomatta. Marraskuussa 2004 julkaistun Eurobarometri-tutkimuksen³ mukaan noin 60 prosenttia Euroopan kansalaisista osallistuu säännöllisesti urheilutoimintaan joko itsekseen tai urheiluseuroissa, joita on noin 700 000 ja jotka puolestaan ovat jäseninä lukuisissa eri yhdistyksissä ja liitoissa. Urheilua harrastetaan ylivoimaisesti eniten amatööripohjalta. Ammattilaisurheilun merkitys kasvaa ja se nostaa myös urheilun yhteiskunnallista asemaa. Sen lisäksi, että urheilu parantaa eurooppalaisten terveyttä, sillä on myös kasvatuksellinen merkitys ja osansa sosiaalisessa sekä kulttuuri- ja virkistystoiminnassa. Urheilun yhteiskunnallinen merkitys on lisäksi omiaan vahvistamaan unionin ulkosuhteita.

2.1 Liikunta kansanterveyden kohentajana

Liikunnan puute lisää ylipainoisuutta, lihavuutta ja useita kroonisia sairauksia kuten sydän- ja verisuonitauteja ja diabetesta, jotka heikentävät elämänlaatua, vaarantavat yksilöiden terveyden ja rasittavat terveydenhuoltomenoja ja taloutta.

Komission valkoisessa kirjassa ”Ravitsemukseen, ylipainoon ja lihavuuteen liittyviä terveystieteellisiä koskeva eurooppalainen strategia”⁴ korostetaan ennakoivien toimien

³ Erityiseurobarometri (2004): The Citizens of the European Union and Sport.

⁴ KOM(2007) 279 lopullinen, 30.5.2007.

tärkeyttä liikkumisen laskusuuntauksen kääntämiseksi nousuun. Näissä kahdessa valkoisessa kirjassa ehdotetut toimet liikunnan lisäämiseksi täydentävät toisiaan.

Urheilutoiminta on kaikkea muuta yhteiskunnallista toimintaa parempi keino lisätä terveyttä edistävää liikuntaa. Urheilu kiinnostaa ihmisiä ja mielikuva siitä on myönteinen. Vaikka urheilutoimintaan sisältyvät mahdollisuudet lisätä terveyttä edistävää liikuntaa tiedostetaan, niitä hyödynnetään liian vähän ja niitä on tarpeen kehittää.

Maailman terveysjärjestö (WHO) suosittelee aikuisille vähintään 30 minuuttia ja lapsille 60 minuuttia kohtuullista liikuntaa (urheilua tai muuta liikkumista) päivittäin. Jäsenvaltioiden viranomaisten ja yksityisten organisaatioiden olisi yhdessä ponnisteltava tähän tavoitteeseen pääsemiseksi. Viimeaikaisten tutkimusten mukaan edistyminen ei yleisesti ottaen ole ollut riittävää.

1) Komissio esittää, että uudet liikuntaa koskevat suuntaviivat laaditaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vuoden 2008 loppuun mennessä.

Komissio suosittelee, että jäsenvaltioiden ministerit edistävät terveydenhuolto-, koulutus- ja urheilualojen välisen yhteistyön tehostamista, jotta olisi mahdollista määritellä ja toteuttaa yhtenäisiä strategioita, joilla vähennetään ylipainoisuutta, lihavuutta ja muita terveysriskejä. Tässä yhteydessä komissio kannustaa jäsenvaltioita tarkastelemaan mahdollisuuksia edistää aktiivista elämäntapaa kansallisten koulutusjärjestelmien ja opettajankoulutuksen avulla.

Urheiluorganisaatioita kannustetaan hyödyntämään mahdollisuutensa lisätä terveyttä edistävää liikuntaa ja toteuttamaan siihen tähtääviä toimia. Komissio helpottaa erityisesti nuoria koskevan tiedon ja hyvien toimintatapojen jakamista keskittyen ruohonjuuritasoon.

2) Komissio tukee terveyttä edistävää liikuntaa käsittelevää EU-verkoston (Health-Enhancing Physical Activity, HEPA) sekä tarvittaessa pienempiä ja keskittyneempiä verkostoja, joissa käsitellään tiettyjä asiaan liittyviä näkökohtia.

3) Komissio tekee terveyttä edistävästä liikunnasta urheilutoimintansa kulmakiven ja aikoo ottaa tämän painatuksen paremmin huomioon asiaankuuluvissa rahoitusvälineissä, joita ovat esimerkiksi

- tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen seitsemäs puiteohjelma (elintapojen vaikutus terveyteen)
- kansanterveysohjelma 2007–2013
- Nuoriso- ja Kansalaisten Eurooppa -ohjelmat (urheiluorganisaatioiden, koulujen, kansalaisyhteiskunnan, vanhempien ja muiden kumppaneiden paikallistason yhteistyö)
- Elinikäisen oppimisen ohjelma (opettajankoulutus ja koulujen välinen yhteistyö)

2.2 Yhteisvoimin dopingin torjuntaan

Doping on suuri uhka urheilulle kaikkialla maailmassa, myös Euroopassa. Se vie pohjan avoimelta ja reilulta kilpailulta. Se heikentää urheilumotivaatiota kaiken kaikkiaan ja asettaa alan ammattilaisille kohtuuttomia paineita. Se huonontaa huolestuttavalla tavalla mielikuvaa urheilusta ja aiheuttaa yksilöille vakavia terveysuhkia. Euroopan tasolla dopingin torjunnassa

on otettava huomioon sekä lainvalvontaan että terveyteen ja ennaltaehkäisyyn liittyvät näkökohdat.

4) Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten (rajavartiostot, kansalliset ja paikalliset poliisivoimat, tullit jne.), Maailman antidopingtoimiston (WADA) ja Interpolin välille voitaisiin luoda kumppanuuksia, joiden puitteissa olisi mahdollista vaihtaa tietoja uusista dopingaineista ja -menetelmistä nopeasti ja suojatuissa oloissa. EU voisi tukea tällaista toimintaa järjestämällä koulutusta lainvalvojille ja verkottamalla koulutuskeskuksia.

Komissio suosittelee, että laittomilla dopingaineilla käytävään kauppaan suhtauduttaisiin kaikkialla EU:ssa samalla tavalla kuin laittomien huumausaineiden kauppaan.

Komissio kehottaa kaikkia kansanterveydestä osaltaan vastaavia toimijoita ottamaan huomioon dopingista johtuvat terveysvaarat. Se kehottaa urheiluorganisaatioita laatimaan hyviä toimintatapoja koskevat säännöt, joilla varmistetaan, että nuoret urheilijat saavat enemmän tietoa ja valistusta dopingaineista ja niitä mahdollisesti sisältävistä reseptilääkkeistä sekä niiden terveysvaikutuksista.

Yhtenäisempi lähestymistapa dopingin torjuntaan olisi eduksi EU:lle, koska se mahdollistaisi etenkin yhteisten kantojen laatimisen Euroopan neuvostoa, WADAA ja Unescoa varten sekä tietojen ja hyvien toimintatapojen vaihdon valtioiden, kansallisten antidopingtoimikuntien ja laboratorioden välillä. Urheiludopingin torjuntaa koskevan Unescon yleissopimuksen asianmukainen täytäntöönpano jäsenvaltioissa on ehdottoman tärkeää.

5) Komissio toimii tukijana muun muassa ylläpitämällä jäsenvaltioiden kansallisten antidopingtoimikuntien verkostoa.

2.3 Urheilun aseman vahvistaminen koulutuksessa

Urheilulla on osansa virallisessa ja epävirallisessa koulutuksessa, ja sitä kautta se vahvistaa Euroopan inhimillistä pääomaa. Urheilu välittää arvoja, jotka auttavat lisäämään tietoa, motivaatiota, taitoja ja valmiutta henkilökohtaiseen ponnisteluun. Koulussa tai yliopistossa urheilutoimintaan käytetty aika on hyödyksi sekä terveydelle että opinnoille, ja tätä seikkaa on syytä korostaa.

Euroopan liikuntakasvatuksen teemavuonna 2004 saatujen kokemusten perusteella komissio kannustaa tukemaan urheilua ja liikuntaa osana erilaisia koulutuspolitiikkaan liittyviä hankkeita ja esimerkiksi kehitettäessä sosiaalisia ja kansalaisuuteen liittyviä taitoja elinikäisen oppimisen avaintaidoista vuonna 2006 annetun suosituksen⁵ mukaisesti.

6) Urheilua ja liikuntaa voidaan tukea elinikäisen oppimisen ohjelmalla. Koulutukseen osallistumisen edistäminen urheilun avulla on näin ollen ensisijainen teema Comenius-ohjelmasta tuettavissa koulujen välisissä kumppanuuksissa, Leonardo da Vinci -ohjelman piiriin kuuluvassa jäsennellyssä toiminnassa ammatillisen koulutuksen alalla, Erasmus-ohjelmasta tuettavissa korkea-asteen koulutuksen temaattisissa verkostoissa ja liikkuvuudessa samoin kuin Grundtvig-ohjelmasta tukea saavissa monenvälisissä aikuiskoulutushankkeissa.

7) Urheilualalle voidaan hakea tukea myös yksittäisillä ehdotuspyynnöillä tutkintojen

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, elinikäisen oppimisen avaintaidoista (EUVL L 394, 30.12.2006).

tunnustamista koskevien eurooppalaisten puitteiden (EQF) sekä ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten eurooppalaisen siirtojärjestelmän (ECVET) toteuttamista varten. Urheiluala on ollut mukana kehittämässä EQF:ää ja sille on myönnetty rahoitustukea vuosiksi 2007–2008. Koska urheilijoiden ammatillinen liikkuvuus on runsasta, urheiluala voidaan määrittää ECVET:in toteuttamisen pilottialaksi tavoitteena lisätä kansallisten ammattitaidon hankkimis- ja tutkintojärjestelmien avoimuutta, sanotun kuitenkin rajoittamatta ammattipätevyyskysien vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY soveltamista.

8) Komissio alkaa myöntää eurooppalaisia laatuleimoja kouluille, jotka tukevat ja edistävät aktiivisesti liikuntaa kouluympäristössä.

Jotta ammattuurheilijoiden integroituminen työmarkkinoille urheilu-uran jälkeen voidaan varmistaa, komissio korostaa, kuinka tärkeää on ottaa jo varhain huomioon nuorten urheilijoiden tarve saada ”kahden uran” koulutusta sekä tarjota korkealaatuisia paikallisia harjoittelukeskuksia urheilijoiden henkisten, koulutukseen liittyvien ja ammatillisten etujen valvomiseksi.

Komissio on käynnistänyt nuorten urheilijoiden koulutusta Euroopassa koskevan tutkimuksen, jonka tuloksista saataneen eväitä edellä mainittuihin toimintalinjoihin ja ohjelmiin.

Nuorten lahjakkaiden urheilijoiden harjoitteluun ja harjoitusolosuhteisiin investoiminen ja niiden edistäminen on ratkaisevan tärkeää, jotta urheilua kaikilla tasoilla voidaan kehittää kestäväällä tavalla. Komissio painottaa, että lahjakkaille nuorille urheilijoille tarkoitettujen harjoitusjärjestelmien olisi oltava kaikille avoimia eivätkä ne saa aiheuttaa EU-kansalaisten syrjintää kansalaisuuden perusteella.

9) Säännöt, joiden mukaan joukkueissa on oltava kiintiö paikallisesti koulutetuille pelaajille, voidaan katsoa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien EY:n perustamissopimuksen määräysten mukaisiksi, jos niistä ei johdu kansalaisuuteen perustuvaa välitöntä syrjintää ja jos niistä mahdollisesti johtuva välillinen syrjintä voidaan perustella sillä, että se on oikeassa suhteessa tavoiteltuun hyväksyttävään päämäärään, jollainen on esimerkiksi lahjakkaiden nuorten pelaajien kouluttamisen ja kehittämisen tehostaminen ja suojeleminen. Käynnissä oleva tutkimus nuorten urheilijoiden koulutuksesta Euroopassa antaa arvokasta tietoa tämän asian tarkastelemiseen.

2.4 Urheilu vapaaehtoistoiminnan ja aktiivisen kansalaisuuden edistäjänä

Kuuluminen joukkueeseen sekä reilun pelin, sääntöjen noudattamisen, toisten kunnioittamisen, yhteisvastuun ja kurinalaisuuden periaatteet samoin kuin se, että amatööriurheilusta huolehtivat voittoa tavoittelemattomat seurat ja vapaaehtoinen työvoima, ovat aktiivista kansalaisuutta vahvistavia tekijöitä. Vapaaehtoistyö urheiluorganisaatioissa tarjoaa paljon epävirallisen oppimisen mahdollisuuksia, jotka on tunnustettava ja joita on lisättävä. Lisäksi urheilu tarjoaa nuorille houkuttelevia mahdollisuuksia toimia ja olla mukana yhteiskunnassa, ja sillä voi olla myönteinen vaikutus ihmisiin ohjaamassa heitä pois rikoksen tieltä.

Urheilun harrastamiseen liittyy kuitenkin etenkin nuorten keskuudessa uusia suuntauksia. Yksilöurheilu valtaa alaa järjestäytyneeltä joukkueurheilulta, minkä vuoksi amatööriurheiluseurojen vapaaehtoistyövoiman määrä pienenee jatkuvasti.

10) Komissio määrittää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa voittoa tavoittelemattomien urheiluorganisaatioiden suurimmat haasteet sekä niiden tarjoamien palvelujen keskeiset ominaispiirteet.

11) Komissio tukee ruohonjuuritason urheilua Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta.

12) Lisäksi komissio ehdottaa, että nuorten osallistumista urheilun vapaaehtoistyöhön kannustettaisiin Youth in action -nuorisotoimintaohjelmasta tukemalla muun muassa nuorisovaihtoa ja vapaaehtoistyön tekemistä urheilutapahtumissa.

13) Komissio kehittää edelleen urheilun vapaaehtoistyötä koskevien tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa jäsenvaltioiden, urheiluorganisaatioiden ja paikallisviranomaisten kanssa.

14) Jotta urheiluun liittyvän vapaaehtoisen työn erityisvaatimukset ja -tarpeet ymmärrettäisiin paremmin jäsenvaltioiden ja Euroopan politiikkaa laadittaessa, komissio käynnistää urheilualan vapaaehtoistyötä koskevan eurooppalaisen tutkimuksen.

2.5 Urheilu tukemassa sosiaalista osallisuutta, integraatiota ja yhtäläisiä mahdollisuuksia

Urheilu edistää merkittävästi taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteiskunnan integroituneisuutta. Kaikilla kansalaisilla olisi oltava mahdollisuus harrastaa urheilua. Sen vuoksi on puututtava vähemmistönä olevien ryhmien tarpeisiin ja tilanteeseen ja otettava huomioon se erityinen rooli, joka urheilulla voi olla nuorten, vammaisten ja muita epäsuotuisammista oloista tulevien ihmisten elämässä. Urheilu voi myös helpottaa maahanmuuttajien ja ulkomaalaistaustaisten ihmisten integroitumista yhteiskuntaan sekä tukea kulttuurien välistä vuoropuhelua.

Urheilu edistää yhteenkuuluvuuden ja osallistumisen tunnetta, joten se voi olla tärkeää myös maahanmuuttajien integroitumisen kannalta. Tästä syystä urheilutilojen järjestäminen ja urheiluun liittyvän toiminnan tukeminen on tärkeää, koska tällä tavalla maahanmuuttajat ja vastaanottava yhteiskunta voivat olla myönteisessä vuorovaikutuksessa.

Komissio uskoo, että Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden politiikassa, toimenpiteissä ja ohjelmissa voidaan nykyistä paremmin hyödyntää urheilua sosiaalisen osallisuuden edistäjänä. Tällöin on kyse urheilun luomista työpaikoista ja talouskasvusta sekä elvyttävästä vaikutuksesta erityisesti epäsuotuisilla alueilla. Voittoa tavoittelematon urheilutoiminta, joka parantaa sosiaalista koheesiota ja muita heikommassa asemassa olevien sosiaalista osallisuutta, voidaan katsoa osaksi yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja.

Sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevassa avoimessa koordinoitimenetelmässä urheilu on jatkossakin väline ja osoitin. Tutkimuksissa, seminaareissa, kokouksissa, politiikkaa koskevissa ehdotuksissa ja toimintasuunnitelmissa urheilumahdollisuudet ja/tai kuuluminen sosiaaliin urheilurakenteisiin on edelleen keskeinen tekijä analysoitaessa sosiaalista syrjäytymistä.

15) Komissio ehdottaa jäsenvaltioille, että ne tukisivat Progress-ohjelman, elinikäisen oppimisen ohjelman, Youth in Action -nuorisotoimintaohjelman ja Kansalaisten Eurooppa -ohjelman puitteissa toimia, joilla edistetään sosiaalista osallisuutta urheilun avulla ja torjutaan syrjintää urheilussa. Koheesipolitiikassa jäsenvaltioiden olisi tutkittava, voisiko

urheilulla olla osansa sosiaalisen osallisuuden, integraation ja yhtäläisten mahdollisuuksien aloilla ja voitaisiinko se sisällyttää Euroopan sosiaalirahastoa ja Euroopan aluekehitysrahastoa koskeviin jäsenvaltioiden ohjelmiin. Lisäksi jäsenvaltioita kehoitetaan edistämään Euroopan kotouttamisrahaston tuella toteutettavaa toimintaa.

Komissio kannustaa jäsenvaltioita ja urheiluorganisaatioita mukauttamaan urheilun infrastruktuureja niin, että niissä otetaan huomioon vammaisten tarpeet. Jäsenvaltioiden ja paikallisviranomaisten olisi varmistettava, että vammaiset pystyvät käyttämään urheilupaikkoja ja -välineitä. Olisi otettava käyttöön kriteerit, joilla varmistetaan kaikkien oppilaiden ja erityisesti vammaisten lasten yhdenvertaiset mahdollisuudet urheiluun. Ohjaajien, vapaaehtoistyöntekijöiden sekä seurojen ja järjestöjen omien työntekijöiden koulutusta, joka on tarkoitettu vammaisten erityistarpeiden huomioimiseen, on tarkoitus lisätä. Urheilun sidosryhmien kuulemisessa komissio huolehtii erityisesti siitä, että vuoropuhelua vammaisurheilijoiden edustajien kanssa jatketaan.

16) Komissio ottaa Euroopan unionin vammaisstrategiaa koskevassa toimintasuunnitelmassaan huomioon urheilun merkityksen vammaisille ja tukee jäsenvaltioiden tähän liittyviä toimia.

17) Naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelman 2006–2010 mukaisesti komissio rohkaisee tasa-arvokysymysten huomioon ottamista kaikessa urheiluun liittyvässä toiminnassaan. Erityisesti keskitytään parantamaan maahanmuuttajanaisten ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien naisten urheilumahdollisuuksia, naisten pääsyä päättävään asemaan urheilualalla ja urheiluelämässä vaikuttavien naisten näkyvyyttä tiedotusvälineissä.

2.6 Rasismin ja väkivallan ehkäisyn ja torjunnan tehostaminen

Urheilutapahtumissa, etenkin jalkapallo-otteluissa, esiintyvä väkivalta on edelleen vakava ongelma ja se voi saada useita eri muotoja. Väkivalta on vähitellen siirtynyt stadionien sisäpuolelta ulkopuolelle, myös kaupunkialueille. Komissio aikoo vakaasti osallistua välikohtausten ehkäisemiseen edistämällä ja helpottamalla jäsenvaltioiden, kansainvälisten organisaatioiden (esimerkiksi Euroopan neuvoston), urheiluorganisaatioiden, lainvalvontaviranomaisten ja muiden sidosryhmien (esimerkiksi kannattajayhdistysten ja paikallisviranomaisten) kanssa käytävää vuoropuhelua. Lakia valvovat viranomaiset eivät yksinään pysty käsittelemään urheiluväkivallan taustalla piileviä syitä.

Komissio rohkaisee myös poliisivoimia ja/tai urheilusta vastaavia viranomaisia jakamaan keskenään riskikannattajiin liittyviä parhaita toimintatapoja ja operationaalisia tietoja. On erityisen tärkeää antaa poliiseille väkijoukkojen hallintaa ja huliganismia koskevaa koulutusta.

Urheilu kuuluu kaikille kansalaisille riippumatta sukupuolesta, rodusta, iästä, vammaisuudesta, uskonnosta tai vakaumuksesta, sukupuolisesta suuntautumisesta taikka sosiaalisesta tai taloudellisesta taustasta. Komissio on toistuvasti tuominut kaikenlaiset rasismin ja muukalaisvihan ilmaukset, koska ne ovat EU:n arvojen vastaisia.

18) Racististen ja muukalaisviamielisten asenteiden poistamiseksi komissio edistää edelleen vuoropuhelua ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa nykyisten yhteistyöverkostojen kuten Jalkapallo rasismia vastaan Euroopassa (Football against Racism in Europe, FARE) -verkoston puitteissa.

Komissio suosittelee, että urheiluliitot sopivat nykyisten aloitteiden mukaisista menettelyistä, joiden mukaisesti ne käsittelevät ottelujen aikana tapahtuneet rasistiset välikohtaukset. Se suosittelee myös, että seurojen lisenssijärjestelmiin sisältyviä syrjintämääräyksiä (katso 4.7 kohta) vahvistetaan.

Komissio aikoo

19) edistää sovellettavissa olevien jäsenvaltioiden ja EU:n sääntöjen mukaisesti väkivaltaisten ja rasististen välikohtausten ehkäisemiseen liittyvien operationaalisten tietojen, taitojen ja kokemusten vaihtoa lainvalvontaviranomaisten välillä ja urheiluorganisaatioiden kanssa,

20) tarkastella mahdollisuutta uusien lainsäädäntövälineiden ja muiden EU:n laajuisten normien antamiselle, jotta järjestyshäiriöt urheilutapahtumissa voitaisiin estää,

21) edistää monialaista lähestymistapaa epäsosiaalisen käyttäytymisen ehkäisemiseksi ja keskittyä erityisesti sosiopedagogiseen toimintaan kuten fanivalmennukseen (kannattajien kanssa tehtävää pitkäkestoista työtä, jossa kehitetään myönteistä ja väkivallatonta suhtautumistapaa),

22) lujittaa säännöllistä ja järjestelmällistä yhteistyötä lainvalvojen, urheiluorganisaatioiden ja muiden sidosryhmien välillä,

23) kannustaa seuraavien ohjelmien käyttöä urheiluun liittyvän väkivallan ja rasismien ehkäisemiseksi ja torjumiseksi: Youth in Action, Kansalaisten Eurooppa, DAPHNE III, perusoikeus- ja kansalaisuusohjelma sekä rikosten ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva ohjelma,

24) järjestää korkean tason kokoontumisen, jossa keskustellaan toimenpiteistä, joilla urheilutapahtumiin liittyvää väkivaltaa ja rasismia voidaan ehkäistä ja torjua yhdessä sidosryhmien kanssa.

2.7 Eurooppalaisten arvojen välittäminen muulle maailmalle

Urheilulla voi olla merkitystä EU:n ulkosuhteisiin liittyvissä asioissa, kuten ulkoisissa avustusohjelmissa, kumppanimaiden kanssa käytävässä vuoropuhelussa ja EU:n diplomaattisissa suhteissa.

Urheilun avulla on mahdollista konkreettisin toimin edistää koulutusta, terveyttä, kulttuurien välistä vuoropuhelua, kehitystä ja rauhaa.

25) Komissio aikoo edistää urheilun hyödyntämistä kehitysyhteistyöpolitiikan välineenä. Se aikoo erityisesti

- edistää urheilua ja liikuntakasvatusta osana laadukasta koulutusta ja tapana lisätä koulujen houkuttelevuutta ja koulunkäyntiä,
- suunnata toimintaa tyttöjen ja naisten liikuntakasvatus- ja urheilumahdollisuuksien parantamiseen, jotta he saisivat lisää itseluottamusta, heidän sosiaalinen integroitumisensa paranisi, ennakkoluulot vähenisivät ja jotta terveelliset elintavat yleistyisivät ja naisten koulutusmahdollisuudet paranisivat,
- tukea urheilun puitteissa toteutettavia terveydenedistämistä- ja tiedotuskampanjoita.

Käsitellessään urheilua kehitysyhteistyöpolitiikkansa puitteissa EU pyrkii parhaansa mukaan luomaan synergiaa Yhdistyneiden Kansakuntien, jäsenvaltioiden, paikallisviranomaisten ja yksityisten tahojen nykyisten ohjelmien kanssa. EU:ssa toteutetaan toimia, jotka täydentävät nykyisiä ohjelmia ja toimia tai tuovat niihin jotakin uutta. Tästä esimerkkinä voidaan mainita komission ja FIFA:n vuonna 2006 allekirjoittama yhteisymmärryspöytäkirja, jolla pyritään tekemään jalkapallosta Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kehitystä edistävä voima.

26) Aina kun se on tarkoituksenmukaista, EU sisällyttää urheiluun liittyvät kysymykset kuten pelaajien kansainväliset siirrot, alaikäisten pelaajien hyväksikäytön, dopingin, urheilun kautta tapahtuvan rahanpesun ja suurten kansainvälisten urheilutapahtumien turvallisuuden osaksi kumppanimaiden kanssa käytävää poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä.

Nopeat viisumi- ja maahanmuuttomenettelyt etenkin EU:n ulkopuolisista maista tuleville huippu-urheilijoille ovat EU:n kansainvälistä houkuttelevuutta merkittävästi lisäävä tekijä. Viisumin myöntämisen helpottamista koskevien sopimusten tekeminen kolmansien maiden kanssa on käynnissä ja olympiakisojen osanottajiin sovellettavat viisumijärjestelyt on vahvistettu, mutta lisäksi EU:ssa tarvitaan lisää (väliaikaisia) maahantulojärjestelyjä kolmansien maiden urheilijoille.

Komissio kiinnittää erityistä huomiota urheilualaan

27) pannessaan täytäntöön kiertomuuttoa ja liikkuvuutta edistäviä kumppanuuksia kolmansien maiden kanssa koskevaa äskettäin esitettyä tiedonantoa,

28) laatiessaan yhtenäisiä järjestelmiä, joiden mukaisesti eri ryhmiin kuuluville kolmansien maiden kansalaisille voidaan myöntää maahantulolupia taloudellista toimintaa varten vuonna 2005 tehdyn laillista maahanmuuttoa koskevan toimintapoliittisen suunnitelman perusteella.

2.8 Kestävän kehityksen tukeminen

Sekä urheilun harrastamisella, urheilupaikoilla että urheilutapahtumilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia. On tärkeää edistää ympäristön kannalta järkevää hallintoa, jonka avulla pystytään huolehtimaan muun muassa hankintojen ekologisesta kestävyydestä, kasvihuonekaasujen päästöistä, energiatehokkuudesta, jätehuollosta sekä maaperän ja vesien hoidosta. Eurooppalaisten urheiluorganisaatioiden ja urheilutapahtumien järjestäjien olisi vahvistettava ympäristötavoitteet, jotta niiden toiminta olisi ympäristön kannalta kestävä. Kun vastuorganisaatiot parantavat ympäristökysymyksiin liittyvää uskottavuuttaan, ne voivat odottaa hyötyvänsä siitä tehdessään tarjouksia urheilutapahtumien järjestämisestä. Lisäksi luonnonvarojen järkevämmästä käytöstä koituu taloudellista etua.

Komissio aikoo

29) hyödyntää johtavien kansainvälisten ja eurooppalaisten urheiluorganisaatioiden sekä muiden urheilun sidosryhmien kanssa käymäänsä jäsennellyä vuoropuhelua kannustaakseen niitä ja niiden jäseniä osallistumaan ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS) sekä yhteisön ympäristömerkin myöntämisyjärjestelmään sekä mainostaa näitä vapaaehtoisia ohjelmia suurissa urheilutapahtumissa,

30) edistää vihreää hankintapolitiikkaa jäsenvaltioiden ja muiden asiaankuuluvien tahojen kanssa käymässään poliittisessa vuoropuhelussa,

31) lisätä asiaankuuluvien sidosryhmien (politiikan laatijat, pk-yritykset, paikallisyhteisöt)

kanssa kehitellyn neuvonnan avulla tietoisuutta siitä, kuinka tarpeellista on tehdä kumppanuusyhteistyötä aluetasolla, jotta urheilutapahtumat voidaan järjestää ympäristöä säästävällä tavalla,

32) ottaa urheilu huomioon osana uuden LIFE+ -ohjelman ”tiedonvälitys ja viestintä” -osiota.

3. URHEILUN TALOUDELLINEN MERKITYS

Urheilu on dynaaminen ja nopeasti kasvava ala, jonka makrotaloudelliset vaikutukset aliarvioidaan ja joka voi osaltaan edistää kasvua ja työllisyyttä koskevien Lissabonin tavoitteiden saavuttamista. Sitä voidaan käyttää välineenä paikallisessa ja alueellisessa kehittämisessä, kaupunkialueiden elvyttämisessä tai maaseudun kehittämisessä. Urheilun ja turismin välillä on synergiaa, mikä voi kannustaa uudistamaan perusrakenteita ja synnyttää uusia kumppanuuksia urheilu- ja vapaa-ajanpalvelujen rahoittamista varten.

Vaikka luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja urheilun taloudellisesta painoarvosta on yleisesti ottaen liian vähän, sen merkitys on todistettu tutkimuksissa ja analyyseissä, jotka koskevat kansantalouden tilinpitoa, suurten urheilutapahtumien taloutta sekä liikunnan puutteen aiheuttamia kustannuksia, myös ikääntyvän väestön osalta. Itävallan puheenjohtajakaudella vuonna 2006 esitellyssä tutkimuksessa arvioitiin, että urheilu laajasti ymmärrettynä tuotti lisäarvoa 407 miljardia euroa vuonna 2004, mikä vastaa 3,7:ää prosenttia EU:n BKT:sta, ja se työllisti 15 miljoonaa ihmistä eli 5,4 prosenttia työvoimasta⁶. Näin suuren urheilulla olevan vaikutuksen olisi näytettävä EU-politiikassa ja sitä olisi edistettävä.

Yhä suurempi osa urheilun taloudellisesta arvosta liittyy teollis- ja tekijänoikeuksiin. Nämä oikeudet tarkoittavat tekijänoikeuksia, kaupallista viestintää, tavaramerkkejä sekä kuva- ja mediaoikeuksia. Urheiluala globalistuu ja dynamisoituu jatkuvasti, joten teollis- ja tekijänoikeuksien toteutumisen tehokas valvonta kaikkialla maailmassa on tulossa keskeiseksi tekijäksi alan terveen talouden kannalta. Lisäksi on tärkeää, että EU:n sisällä vastaanottajille taataan etäyhteydet muissa jäsenvaltioissa järjestettäviin urheilutapahtumiin.

Toisaalta, vaikka urheilulla on yleistä taloudellista merkitystä, ehdottomasti suurin osa urheilutoiminnasta on voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden järjestämää. Monet niistä pystyvät järjestämään kaikille avointa urheilutoimintaa ainoastaan julkisten varojen tuella.

3.1 Kohti näyttöön perustuvaa urheilupolitiikkaa

Poliittisten toimien käynnistämisen ja urheilualan EU:n laajuisen yhteistyön tehostamisen on perustuttava vankkaan tietopohjaan. Tietojen laatua ja vertailukelpoisuutta on parannettava, jotta urheilualan strategista suunnittelua ja politiikan laadintaa voitaisiin kehittää.

Valtiolliset ja valtiosta riippumattomat sidosryhmät ovat toistuvasti pyytäneet komissiota kehittämään eurooppalaisen tilastollisen määritelmän urheilusta ja koordinoimaan toimia urheilutilastojen ja urheiluun liittyvien tilastojen laatimiseksi sen pohjalta.

33) Komissio pyrkii kehittämään tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen tilastomenetelmän urheilun taloudellisten vaikutusten mittaamista varten perustaksi

⁶ D. Dimitrov, C. Helmenstein, A. Kleissner, B. Moser, J. Schindler: *Die makroökonomischen Effekte des Sports in Europa*, liittokanslerinviraston urheilusta vastaavan yksikön teettämä tutkimus, Wien, 2006.

kansallisille urheilua koskeville tilastoille ja mahdollisesti myöhemmin urheilun eurooppalaista satelliittitilinpitoa varten.

34) Lisäksi olisi edelleen toteutettava muutaman vuoden välein kyselyjä (esimerkiksi Eurobarometri-kyselytutkimuksia) tietyistä urheiluun liittyvistä kysymyksistä, varsinkin muista kuin taloudellisista kysymyksistä, joita ei ole mahdollista saada kansallisten urheilua koskevien tilastojen perusteella (esimerkiksi osallistumisaste ja vapaaehtoisia koskevat tiedot).

35) Komissio aloittaa tutkimuksen, jossa arvioidaan urheilualan suoraa vaikutusta (BKT:hen, kasvuun ja työllisyyteen) ja epäsuoraa vaikutusta (koulutuksen, aluekehityksen ja EU:n houkuttelevuuden lisääntymisen kautta) Lissabonin toimintasuunnitelman mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen.

36) Komissio järjestää jäsenvaltioiden ja urheiluliittojen välillä suurten urheilutapahtumien järjestämisestä koskevien parhaiden toimintatapojen vaihtoa ja pyrkii näin edistämään kestäväää talouskasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä.

3.2 Urheilun julkinen rahoitus varmemmalle pohjalle

Urheiluorganisaatioilla on monia tulolähteitä kuten seuramaksut ja lipputulot, mainonta ja sponsorointi, mediaoikeudet, urheiluliittojen sisäinen tulonsiirto, tuotemyynti, julkinen tuki jne. Joillakin urheiluorganisaatioilla on kuitenkin muita paljon paremmat mahdollisuudet saada varoja liike-elämältä, vaikka joissakin tapauksissa käytetäänkin toimivia tulonsiirtojärjestelmiä. Ruohonjuuritason urheilussa yhtäläiset mahdollisuudet ja vapaa pääsy urheilutoimintaan voidaan taata ainoastaan mittavan julkisen tuen turvin. Komissiossa ymmärretään julkisen tuen merkitys ruohonjuuritason urheilulle ja kansanliikunnalle ja suhtaudutaan myönteisesti tällaiseen tukeen edellyttäen, että se myönnetään yhteisön lainsäädännön mukaisesti.

Monissa jäsenvaltioissa osa urheilun rahoituksesta tulee valtion omistamista tai sen lisenssillä toimivista rahapeli- ja arpajaispalveluista saatavista veroista. Komissio kehottaa jäsenvaltioita tarkastelemaan, miten voitaisiin parhaiten säilyttää ja kehittää taloudellisesti kestävä malli urheiluorganisaatioiden pitkäaikaista tukemista varten.

37) Urheilun rahoittamista koskevien pohdintojen avuksi komissio teettää riippumattoman tutkimuksen ruohonjuuritason urheilun ja kansanliikunnan julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta jäsenvaltioissa sekä alalla käynnissä olevien muutosten vaikutuksista.

Epäsuoraa verotusta koskeva EU:n arvonlisäverolainsäädäntö on vahvistettu neuvoston direktiivissä 2006/112/EY, jolla on tarkoitus varmistaa, että jäsenvaltioiden alv-säännösten soveltaminen ei väärin kilpailua tai estä tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkumista. Direktiivissä säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta myöntää poikkeus tietyille urheiluun liittyville palveluille ja, silloin kun poikkeusta ei voida soveltaa, alv:n alentamisesta joissakin tapauksissa.

38) Koska urheilu on yhteiskunnallisesti merkittävää ja kytkeytyy vahvasti paikallistasolle, komissio aikoo puolustaa alennetun alv:n soveltamista urheiluun koskevien nykyisten mahdollisuuksien säilyttämistä.

4. URHEILUALAN ORGANISOITUMINEN

Urheilua koskevassa eurooppalaisessa poliittisessa keskustelussa pidetään usein hyvin tärkeänä niin sanottua ”eurooppalaista urheilumallia”. Komissio on sitä mieltä, että tiettyjä eurooppalaisen urheilun arvoja ja perinteitä on syytä edistää. Koska eurooppalaisen urheiluelämän rakenteet ovat kuitenkin hyvin vaihtelevia ja monimutkaisia, komissio pitää epärealistisena ajatusta siitä, että voitaisiin määritellä yksi yhtenäinen eurooppalaisen urheilun malli. Lisäksi taloudelliset ja yhteiskunnalliset kehityssuuntaukset, jotka ovat samat suurimmassa osassa jäsenvaltioita (lisääntyvä kaupallistuminen, julkisten menojen haasteet, osallistujien kasvava määrä ja vapaaehtoistyöntekijöiden määrän polkeminen paikallaan), ovat aiheuttaneet uusia haasteita urheiluelämän organisoitumiselle Euroopassa. Uusien sidosryhmien ilmaantuminen (esimerkiksi lajiliittojen ulkopuoliset osallistujat ja ammattiurheiluseurat) herättää uusia kysymyksiä urheiluun liittyvän hallinnon, demokratian ja edunvalvonnan osalta.

Komissio voi vaikuttaa rohkaisemalla urheiluhallinnon parhaiden toimintatapojen jakamiseen. Se voi myös auttaa urheilun hyvää hallintotapaa koskevien yhteisten periaatteiden laatimisessa. Näitä periaatteita ovat muun muassa avoimuus, demokratia, vastuullisuus ja sidosryhmien edustus (yhdistykset, liitot, pelaajat, seurat, liigat, kannattajat jne.). Komissio hyödyntää mainittujen toimien toteuttamisessa aiempia kokemuksia⁷. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota naisten edustukseen hallinnossa ja johtavissa tehtävissä.

Komissio tunnustaa urheiluorganisaatioiden ja edustusrakenteiden (kuten liigojen) itsenäisyyden. Se tunnustaa myös, että hallintotehtävät ovat pääasiassa urheilulajien hallintoelinten sekä jossain määrin jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten vastuulla. Urheiluorganisaatioiden kanssa käydyssä vuoropuhelussa komission tietoon on kuitenkin tullut joitakin seikkoja, joita käsitellään jäljempänä. Komissio katsoo, että useimpiin haasteisiin voidaan vastata itsesääntelyn avulla noudattamalla hyvän hallintotavan periaatteita, kunhan se tapahtuu EU:n lainsäädännön mukaisesti, ja komissio on valmis toimimaan tukijana ja toimenpiteiden aloittajana tarvittaessa.

4.1 Urheilun erityisluonne

Urheilutoimintaan sovelletaan EU:n lainsäädäntöä. Sitä selvitetään yksityiskohtaisesti komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ja sen liitteissä. Kilpailulainsäädäntöä ja sisämarkkinasäännöksiä sovelletaan urheiluun silloin, kun on kyse taloudellisesta toiminnasta. Urheilua koskevat myös muut merkittävät EU:n lainsäädännön osa-alueet kuten kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö, unionin kansalaisuutta koskevat säännökset sekä sukupuolten tasa-arvo työelämässä.

Urheiluun liittyy kuitenkin tiettyjä ominaispiirteitä, joita usein kutsutaan ”urheilun erityisluonteeksi”. Eurooppalaisen urheilun erityisluonnetta voidaan tarkastella kahdelta kannalta:

- Urheilutapahtumilla ja -säännöillä on erityisluonne, josta esimerkkejä ovat erilliset kilpailut miehille ja naisille, kilpailujen osanottajamäärän rajoittaminen tai tarve varmistaa tulosten ennakoimattomuus ja säilyttää samoihin kilpailuihin osallistuvien seurojen kilpailutasapaino.

⁷ Esimerkiksi FIA:n ja EOC:n vuonna 2001 järjestämä ”Rules of the Game” -konferenssi sekä *Independent European Sport Review* -tutkimus vuonna 2006.

- Urheilurakenteilla on erityisluonne, johon kuuluu erityisesti urheiluorganisaatioiden itsenäisyys ja moninaisuus, kilpailujen pyramidirakenne ruohonjuuritasolta huippu-urheiluun sekä eri tasojen ja toimijoiden välille järjestetyt yhteisvastuumekanismit, urheilun organisoituminen kansalliselta pohjalta sekä yhden ainoan lajikohtaisen liiton periaate.

Yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntö ja Euroopan komission päätökset ovat osoittaneet, että urheilun erityisluonne on tunnustettu ja otettu huomioon. Niistä saadaan myös ohjeita EU:n lainsäädännön soveltamisesta urheiluun. Urheilun erityisluonne tunnustetaan edelleen vahvistetun oikeuskäytännön mukaisesti, mutta tuomioita ei voida tulkita siten, että urheiluun yleisesti ottaen ei tarvitsisi soveltaa EU:n lainsäädäntöä.

Kuten komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ja sen liitteissä selitetään, urheiluorganisaatioita koskevat säännöt, jotka perustuvat oikeutettuihin tavoitteisiin, eivät todennäköisesti riko EY:n perustamissopimuksen kilpailumääräyksiä, jos niiden mahdolliset kilpailua estävät vaikutukset sisältyvät niihin lähtökohtaisesti ja ovat oikeassa suhteessa niiden tavoitteisiin nähden. Esimerkkejä tällaisista säännöistä ovat ”pelisäännöt” (muun muassa ottelujen keston tai kentällä olevien pelaajien määrän vahvistavat säännöt), urheilukilpailuihin valitsemisen perusteita koskevat säännöt, koti- ja vieraspelejä koskevat säännöt, useiden seurajoukkueiden omistamisen estävät säännöt, maajoukkueiden kokoonpanoa koskevat säännöt, antidopingsäännöt ja siirtokausia koskevat säännöt.

Urheiluun liittyvien sääntöjen osalta voidaan kuitenkin ratkaista ainoastaan tapauskohtaisesti, onko jokin tietty sääntö EU:n kilpailulainsäädännön mukainen. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän äskettäin *Meca–Medina* -asiassa antamallaan tuomiolla⁸, jolla tuomioistuin selkeytti EU:n lainsäädännön vaikutusta urheiluun liittyviin sääntöihin. Se hylkäsi käsitteen ”pelkästään urheilua koskevat säännöt” ja katsoi sen epäoleelliseksi, kun on kyse EU:n kilpailusääntöjen soveltamisesta urheilualaan.

Tuomioistuin tunnusti, että urheilun erityisluonne on otettava huomioon siinä mielessä, että kilpailua rajoittavat säännöt, jotka ovat olennainen osa kilpaurheilun organisaatiota ja asianmukaista suorittamista, eivät ole EU:n kilpailusääntöjen vastaisia, kunhan niiden vaikutukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuihin oikeutettuihin urheilullisiin päämääriin. Suhteellisuuden vaatimus merkitsee sitä, että kussakin yksittäistapauksessa on otettava huomioon siihen liittyvät ominaispiirteet. Ei ole mahdollista laatia yleisiä ohjeita kilpailulainsäädännön soveltamisesta urheilualaan.

4.2 Vapaa liikkuvuus ja kansalaisuus

Urheilun ja kilpailujen organisoituminen kansalliselta pohjalta on osa eurooppalaisen urheiluelämän historiallista ja kulttuurista taustaa ja se on Euroopan kansalaisten toiveiden mukaista. Etenkin maajoukkueet ovat merkittäviä sekä identiteetin kannalta että solidaarisuuden varmistamiseksi urheilun ruohonjuuritason kanssa, minkä vuoksi niitä on syytä tukea.

Kansalaisuuteen perustuva syrjintä kielletään perussopimuksissa, joissa vahvistetaan jokaisen unionin kansalaisen oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Perussopimusten tarkoituksena on myös poistaa jäsenvaltioiden työntekijöiden kansalaisuuteen perustuva syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa

⁸ Asia C-519/04P, *Meca Medina v. komissio*, KOK. 2006, s. I-6991. Katso tarkemmin komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta.

työehdoissa. Sama kielto koskee kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää palvelujen tarjoamisessa. Lisäksi urheiluseurojen jäsenyys ja kilpailuihin osallistuminen edistävät merkittävästi maassa asuvien integroitumista isäntämaan yhteiskuntaan.

Yhdenvertainen kohtelu koskee myös jäsenvaltioiden alueella laillisesti työskenteleviä sellaisten maiden kansalaisia, jotka ovat tehneet EU:n kanssa syrjimättömyyslausekkeita sisältäviä sopimuksia.

39) Komissio kehottaa jäsenvaltioita ja urheiluorganisaatioita puuttumaan kansalaisuuteen perustuvaan syrjintään urheilussa. Komissio torjuu syrjintää urheilussa käymällä poliittista vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa, antamalla suosituksia, käymällä jäsenettyä vuoropuhelua urheilun sidosryhmien kanssa ja tarvittaessa käynnistämällä rikkomismenettelyjä.

Komissio vahvistaa hyväksyvänsä vähäiset ja oikeasuhteiset rajoitukset (EU-sopimuksen vapaata liikkumista koskevien määräysten ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden mukaisesti) vapaan liikkuvuuden periaatteeseen, varsinkin kun on kyseessä

- oikeus valita kansallisia urheilijoita maajoukkuekilpailuihin,
- tarve rajoittaa kilpailun osanottajamäärää,
- pelaajasiirtojen määräaikojen asettaminen joukkueurheilussa.

40) Muiden kuin omien kansalaisten oikeus osallistua yksittäisiin kilpailuihin on monitahoinen kysymys, johon liittyvien eri näkökohtien tarkastelemiseksi komissio aikoo käynnistää tutkimuksen.

4.3 Siirrot

Jos siirtosääntöjä ei olisi, koko urheilukilpailujärjestelmä voisi vaarantua, kun seurat voisivat jollakin kaudella rekrytoida pelaajia viedäkseen kilpailijaseuroilta menestymisen mahdollisuudet. Pelaajasiirtoja koskevien sääntöjen on kuitenkin oltava EU:n lainsäädännön mukaisia (kilpailusäädökset ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt).

Vuonna 2001 tutkittaessa tapausta, joka koski väitettyjä EY:n kilpailulain rikkomisia, ja komission kanssa käymiensä keskustelujen jälkeen jalkapallosta vastaavat viranomaiset päättivät uudistaa FIFAn kansainvälisiä siirtoja koskevia sääntöjä. Uusien sääntöjen mukaan korvataan urheiluseurojen valmennuskustannukset, perustetaan siirtokaudet, turvataan alaikäisten pelaajien koulutus ja taataan mahdollisuus turvautua kansallisiin tuomioistuimiin.

Komissio katsoo, että kyseinen järjestelmä on esimerkki hyvästä toimintatavasta, jolla taataan urheiluseurojen välinen kilpailutasapaino ja noudatetaan samalla EU:n lainsäädäntövaatimuksia.

Pelaajasiirrot herättävät myös huolta siihen liittyvien rahavirtojen laillisuudesta. Siirtoihin liittyvien rahavirtojen avoimuuden lisäämiseen sopiva ratkaisu voisi olla siirtoja koskevan tiedonanto- ja varmennusjärjestelmän kehittäminen. Komissio katsoo, että tällaista järjestelmää tulisi käyttää ainoastaan valvontaa varten. Rahansiirrot olisi hoidettava suoraan asianomaisten osapuolten kesken. Urheilulajista riippuen järjestelmää voisivat hoitaa asiaankuuluvat eurooppalaiset urheiluorganisaatiot tai jäsenvaltioiden tiedonanto- ja varmennusjärjestelmät.

4.4 Pelaaja-agentit

Puhtaasti eurooppalaisten pelaajamarkkinoiden kehittyminen ja pelaajien palkkatason nousu joissakin lajeissa ovat johtaneet pelaaja-agenttien toiminnan kasvuun. Kun oikeudellinen toimintaympäristö monimutkaistuu, monet pelaajat (sekä seurat) pyytävät sopimusten neuvottelemista ja allekirjoittamista varten agenttien palveluja.

Joidenkin agenttien toiminnassa on havaittu epäterveitä käytäntöjä, jotka ovat johtaneet lahjonta-, rahanpesu- ja alaikäisten pelaajien hyväksikäyttötapauksiin. Nämä tapaukset vahingoittavat urheilun koko kenttää ja asettavat hallintotavat vakavasti kyseenalaisiksi. Pelaajien, varsinkin alaikäisten, terveyttä ja turvallisuutta on suojeltava ja rikollinen toiminta on torjuttava.

Agentteihin myös sovelletaan eri jäsenvaltioissa erilaisia säännöksiä. Joissakin jäsenvaltioissa on otettu käyttöön pelaaja-agentteja koskevaa erityislainsäädäntöä, kun taas toisissa heihin sovelletaan työnvälitystoimintaa koskevaa yleistä lainsäädäntöä, jossa on viittauksia pelaaja-agentteihin. Lisäksi joillakin kansainvälisillä liitoilla (FIFA, FIBA) on omat sääntönsä.

Edellä mainituista syistä EU:ta on toistuvasti pyydetty sääntelemään pelaaja-agenttien toimintaa tekemällä asiaa koskeva EU:n lainsäädäntöaloite.

41) Komissio teettää vaikutusten arvioinnin kattavan yleiskuvan saamiseksi pelaaja-agenttien toiminnasta EU:ssa ja sen arvioimiseksi, tarvitaanko EU:n tason toimia. Myös erilaiset mahdolliset toimintavaihtoehdot analysoidaan.

4.5 Alaikäisten suojelu

Nuorten pelaajien hyväksikäyttö on jatkuvaa. Pahin ongelma liittyy lapsiin, joita ei valita kilpailuihin ja jotka hylätään vieraaseen maahan, jolloin he usein joutuvat laittomaan asemaan, mikä lisää heidän todennäköisyyttään tulla hyväksikäytetyiksi. Vaikka tämä ilmiö ei useimmissa tapauksissa sovi ihmiskaupan oikeudelliseen määritelmään, se on mahdoton hyväksyä EU:n ja sen jäsenvaltioiden tunnustamien perusarvojen perusteella. Ilmiö on myös urheilun arvojen vastainen. Ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä koskevia jäsenvaltioiden maahanmuuttajalakien suojamääräyksiä on tarpeen soveltaa tiukasti. On myös torjuttava alaikäisten seksuaalinen hyväksikäyttö ja häirintä urheilussa.

42) Komissio jatkaa EU-lainsäädännön, varsinkin nuorten työntekijöiden suojelusta annetun direktiivin, täytäntöönpanon seuranta. Komissio on hiljattain käynnistänyt lapsityövoimaa koskevan tutkimuksen mainitun direktiivin täytäntöönpanoa koskevan seurannan lisätoimenpiteenä. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvien nuorten pelaajien kysymystä käsitellään tutkimuksessa.

43) Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot ja urheiluorganisaatiot tekevät yhteistyötä nuorten henkisen ja ruumiillisen koskemattomuuden suojaamiseksi levittämällä tietoa nykyisestä lainsäädännöstä, vahvistamalla vähimmäisvaatimukset ja vaihtamalla hyviä käytäntöjä.

4.6 Lahjonta, rahanpesu ja muut talousrikollisuuden muodot

Lahjonta, rahanpesu ja muut talousrikollisuuden muodot ovat haitaksi urheilulle paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Koska urheilu on vahvasti kansainvälinen ala, siihen liittyvään lahjontaan liittyy usein valtioiden välisiä näkökohtia. Euroopan laajuisen lahjonnan

ongelma on pyrittävä ratkaisemaan Euroopan tason toimilla. Rahanpesun torjuntaa koskevaa EU:n järjestelmää olisi sovellettava myös urheilualalla.

44) Komissio aikoo tukea urheiluelämää ja lahjonnan torjunnasta vastaavia viranomaisia edustavia julkisen ja yksityisen sektorin välisiä kumppanuuksia, jotka pystyvät havaitsemaan lahjonnalle alttiita kohteita urheilualalla ja osallistumaan tehokkaiden lahjonnan ehkäisemis- ja torjuntastrategioiden kehittämiseen.

45) Komissio seuraa edelleen rahanpesun torjuntaa koskevan EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa urheilualalla jäsenvaltioissa.

4.7 Seurojen lisenssijärjestelmät

Komissio tunnustaa Euroopan ja kansallisen tason ammattilaisseurojen vankan lisenssijärjestelmän tarpeellisuuden keinona edistää urheilun hyvää hallintotapaa. Lisenssijärjestelmien yleisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikki seurat noudattavat samoja varainhoitoa ja avoimuutta koskevia perussääntöjä, mutta niihin voi sisältyä myös syrjintään, väkivaltaan, alaikäisten suojeluun ja valmennukseen liittyviä säännöksiä. Tällaisten järjestelmien on oltava kilpailu- ja sisämarkkinasäännösten mukaisia eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen urheilun asianmukaiseen organisointiin ja toimeenpanoon liittyvien oikeutettujen päämäärien kannalta.

Toiminnassa on keskityttävä lisenssijärjestelmien toteuttamiseen ja asteittaiseen vahvistamiseen. Kun on kyse jalkapallosta, jossa lisenssijärjestelmä on pian pakollinen Euroopan tason kilpailuihin osallistuvilla seuroilla, tärkeimpänä tehtävänä on edistää ja kannustaa lisenssijärjestelmien käyttöä kansallisella tasolla.

46) Komissio edistää urheiluorganisaatioiden kanssa käytävää vuoropuhelua itsesääntelyyn perustuvien lisenssijärjestelmien toteuttamisesta ja vahvistamisesta.

47) Komissio aikoo aloittaa jalkapallosta ja järjestää UEFA:n, EPFL:n, FIFPrin, kansallisten yhdistysten ja liigojen välisen kokouksen, jossa käsitellään lisenssijärjestelmiä ja alan parhaita käytäntöjä.

4.8 Tiedotusvälineet

Urheilualan ja urheilumedian (erityisesti television) välistä suhdetta koskevat kysymykset ovat nousseet keskeiseen asemaan, sillä televisiointioikeudet ovat ammattilaisurheilun tärkein tulonlähde Euroopassa. Toisaalta urheilun mediaoikeudet takaavat monille mediaoperaattoreille sisällön saannin.

Urheilu on synnyttänyt uusia mediapalveluja ja interaktiivisia televisiopalveluja. Komissio aikoo jatkossakin tukea kansalaisten tiedonsaantioikeutta ja urheilulähetysten laajaa saatavuutta. Urheilutapahtumat ovat kansalaisista hyvin mielenkiintoisia tai yhteiskunnan kannalta erittäin tärkeitä.

EY:n perustamissopimuksen kilpailumääräysten soveltaminen urheilutapahtumien mediaoikeuksien myymiseen vaatii alan useiden erityispiirteiden huomioimista. Joskus urheilun mediaoikeuksia myy urheiluyhdistys kollektiivisesti yksittäisten seurojen puolesta (sen sijaan, että seurat myisivät oikeuksia kukin erikseen). Vaikka mediaoikeuksien yhteismyynti herättää epäilyä kilpailukysymysten suhteen, komissio on hyväksynyt sen tietyn

edellytyksin. Kollektiivinen myynti saattaa olla merkittävää tulonsiirron kannalta ja siten se voi parantaa urheilun sisäistä yhteisvastuullisuutta.

Komissio tunnustaa seurojen, myös pienimpien, samoin kuin ammattilais- ja amatööriurheilun välisen oikeudenmukaisen tulonjaon tärkeyden.

48) Komissio suosittelee, että urheiluorganisaatiot kiinnittävät riittävästi huomiota yhteisvastuumekanismien luomiseen ja ylläpitämiseen. Urheilun mediaoikeuksien osalta tällainen mekanismi voi olla mediaoikeuksien yhteismyynti tai vaihtoehtoisesti järjestelmä, jossa kukin seura hoitaa myynnin erikseen, mutta kummassakin tapauksessa siihen on liityttävä tehokas yhteisvastuun menetelmä.

5. JATKOTOIMET

Komissio vie tässä valkoisessa kirjassa esiteltyjä aloitteita eteenpäin käymällä jäsenneltyä vuoropuhelua urheilun sidosryhmien kanssa, tekemällä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja edistämällä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua urheilualalla.

5.1 Jäsennelty vuoropuhelu

Eurooppalaiselle urheiluelämälle ovat tyypillisiä monet erilaiset monimuotoiset rakenteet, joiden oikeudellinen asema ja riippumattomuus jäsenvaltioissa vaihtelee. Muista aloista poiketen ja järjestäytyneen urheilun luonteesta johtuen Euroopan tason urheilurakenteet eivät tavallisesti ole yhtä kehittyneitä kuin kansallisen ja kansainvälisen tason rakenteet. Lisäksi eurooppalainen urheiluelämä on yleensä järjestäytynyt koko maanosan laajuisesti eikä EU:n tason rakenteiden pohjalta.

Sidosryhmät ovat yhtä mieltä siitä, että urheilusta käytävässä eurooppalaisessa keskustelussa komission merkittävänä tehtävänä on järjestää foorumi alan sidosryhmien vuoropuhelua varten. Asiaankuuluvien osapuolten laaja kuuleminen on yksi perussopimusten mukaan komissiolle kuuluvista velvollisuuksista.

Euroopan monitahoisen ja vaihtelevan urheilukulttuurin vuoksi komissio aikoo ottaa jäsenneltyyn vuoropuheluun mukaan etenkin seuraavat tahot:

- eurooppalaiset urheiluliitot
- eurooppalaiset urheilun kattojärjestöt, eritoten Euroopan olympiakomiteat, Euroopan paralympiakomitea ja eurooppalaiset valtioista riippumattomat urheiluorganisaatiot
- kansalliset urheilun kattojärjestöt sekä kansalliset olympia- ja paralympiakomiteat
- muut Euroopan tasolla toimivat urheilualan toimijat, työmarkkinaosapuolet mukaan luettuina
- muut eurooppalaiset ja kansainväliset organisaatiot, erityisesti Euroopan neuvoston urheilusta vastaavat rakenteet sekä YK:n elimet kuten UNESCO ja WHO.

49) Komissio aikoo järjestää jäsenneltyä vuoropuhelua seuraavin tavoin:

- EU:n urheilufoorumi kaikkien urheilun sidosryhmien vuosittainen kokoontuminen

- aihepiirikohtaisia keskusteluja pienemmällä osallistujajoukolla.

50) Komissio pyrkii myös edistämään Euroopan parempaa näkyvyyttä urheilutapahtumissa. Komissio tukee Euroopan urheilupääkaupungit -aloitteen jatkokehittelyä.

5.2 Yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa

Jäsenvaltioiden välistä urheilualan yhteistyötä tehdään EU:n tasolla epävirallisissa ministeritapaamisissa, ja viranomaistasolla siitä huolehtivat urheilujohtajat. Vuonna 2004 EU:n urheilusta vastaavat ministerit hyväksyivät urheilua koskevan pysyvän yhteistyömallin, jossa määritellään jäsenvaltioiden välisen urheilukeskustelun ensisijaiset aiheet.

51) Komissio ehdottaa tähän valkoiseen kirjaan koottujen kysymysten käsittelyä varten jäsenvaltioiden ja komission välisen nykyisen yhteistyön tiivistämistä.

Komission ehdotuksen perusteella jäsenvaltiot saattavat haluta vahvistaa pysyvän yhteistyömallin järjestelmää esimerkiksi

- määrittelemällä yhdessä urheilupolitiikkaa koskevan yhteistyön painopisteet,
- raportoimalla säännöllisesti EU:n urheiluministereille saavutetusta edistyksestä.

Tiiviimpi yhteistyö edellyttää urheiluministereiden ja urheilujohtajien kokoontumista säännöllisesti jokaisella puheenjohtajakaudella, mikä tulevien 18 kuukauden puheenjohtajuutta hoitavien ryhmien olisi otettava huomioon.

52) Komissio raportoi ”Pierre de Coubertin” -toimintasuunnitelman toteuttamisesta pysyvän yhteistyömallin järjestelmällä.

5.3 Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu

Urheiluhallinnon haasteet lisääntyvät, mutta Euroopan tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla voidaan osaltaan puuttua työnantajien ja urheilijoiden yhteisiin huolenaiheisiin ja tehdä muun muassa alan työsuhteita ja työoloja koskevia sopimuksia EY:n perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.

Komissio on tukenut hankkeita, joilla vahvistetaan urheilualaa yleensä sekä erikseen jalkapalloa koskevaa työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua. Nämä hankkeet ovat luoneet pohjan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulle Euroopan tasolla samoin kuin Euroopan tason organisaatioiden lujittamiselle. Komissio voi perustaa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua käsittelevän alakohtaisen komitean työmarkkinaosapuolten yhdessä tekemän pyynnön perusteella. Komissio katsoo, että eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu urheilualalla tai sen osa-alueilla (esimerkiksi jalkapallossa) on tapa, jolla työmarkkinaosapuolet voisivat aktiivisesti osallistua työsuhteiden ja työolojen muokkaamiseen. Tällä alalla työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu voisi myös johtaa yhteisesti sovittujen toimintatapasääntöjen tai peruskirjojen vahvistamiseen. Niissä voitaisiin käsitellä valmennukseen, työoloihin ja nuorten suojeluun liittyviä kysymyksiä.

53) Komissio kannustaa ja pitää toivottavana toimia, jotka johtavat työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua käsittelevien eurooppalaisten komiteoiden perustamiseen urheilualalla. Se tukee jatkossakin sekä työnantajia että työntekijöitä ja jatkaa avointa keskustelua tästä aiheesta

kaikkien urheiluorganisaatioiden kanssa.

Euroopan sosiaalirahaston tukea, jota jäsenvaltioiden olisi myönnettävä työmarkkinaosapuolten valmiuksien lisäämiseen ja yhteisiä toimia varten lähentymisalueilla, olisi käytettävä myös urheilualan työmarkkinaosapuolten valmiuksien lisäämiseen.

6. PÄÄTELMÄ

Tähän valkoiseen kirjaan sisältyy useita toimia, jotka komissio toteuttaa tai joita se tukee. Näistä toimista yhdessä muodostuu ”Pierre de Coubertin” -toimintasuunnitelma, joka on komission ohjenuorana urheiluun liittyvässä toiminnassa tulevana vuosina.

Valkoisessa kirjassa on hyödynnetty täysimääräisesti nykyisten perussopimusten tarjoamat mahdollisuudet. Eurooppa-neuvosto antoi kesäkuussa 2007 hallitustenväliselle konferenssille toimeksiannon urheilua koskevan määräyksen sisällyttämisestä perustamissopimukseen. Komissio voi tarvittaessa palata tähän kysymykseen ja määrittää jatkotoimia perustamissopimuksen uuden määräyksen perusteella.

Komissio järjestää syksyllä 2007 urheilun sidosryhmille kokouksen, jossa se esittelee valkoisen kirjan sisältöä. Kokouksen päätelmät esitellään EU:n urheiluministereille vuoden 2007 loppuun mennessä. Valkoinen kirja toimitetaan myös Euroopan parlamentille, alueiden komitealle sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle.