ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на Комисията да участва от името на ЕС в преговорите за международна конвенция на Съвета на Европа за борба с манипулирането на спортни резултати

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДИСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Уреждането на изхода от спортни срещи единодушно се смята за една от главните заплахи за съвременния спорт. То се отразява неблагоприятно на спортните ценности като почтеност, честна игра и уважение към другите. То заплашва да отчужди почитателите и поддръжниците на организирания спорт — сектор, който представлява почти 2 % от брутната добавена стойност на ЕС. Освен това в уреждането на изхода от спортни срещи често са замесени организирани престъпни мрежи, действащи в глобален мащаб. Това е проблем, който се превърна в приоритетен за органите на държавното управление, спортното движение и правоприлагащите органи в целия свят.

В съобщението на Комисията от 2011 г. за развиване на европейското измерение в спорта изрично се посочва уреждането на изхода от спортни срещи като заплаха, която нарушава етиката и почтеността в спорта. Проблемът с уреждането на спортни срещи бе разгледан допълнително през 2011 г. в Зелената книга на Комисията относно хазарта по интернет, в съобщението на Комисията за борбата с корупцията в ЕС и в съобщението на Комисията за цялостна нормативна уредба в областта на хазартните игри по интернет.

През юни 2011 г. Европейският парламент прие писмена декларация относно борбата с корупцията в европейския спорт, а през февруари 2012 г. — резолюция относно развиването на европейското измерение в спорта, в която се призовава към засилено международно сътрудничество, насочено към справяне с уреждането на изхода от спортни срещи. На 29 ноември 2011 г. Съветът на ЕС прие заключения относно борбата с уреждането на изхода от спортни срещи, в които Комисията, държавите членки и неправителствените заинтересовани страни се приканват да си сътрудничат и да предприемат действия на различни нива за подобряване на начина, по който ЕС решава този проблем.

През март 2011 г. Олимпийски комитет (МОК) създаде работна група, съставена от високопоставени представители на спортното движение, на органите за държавно управление, на международните организации и на операторите на залагания, чиято цел е да предложи начини за борба срещу нередовните и незаконните спортни залагания, и на 2 февруари 2012 г. в Лозана бе приета „пътна карта“ за последващи действия.

На 28 септември 2011 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие препоръка относно насърчаването на почтеността в спорта срещу манипулирането на резултати, и по-специално уреждането на изхода от спортни срещи. Препоръката приканва Разширеното частично споразумение за спорта (EPAS) да извърши проучване на осъществимостта на евентуален международен правен инструмент за предотвратяване и спиране на уреждането на изхода от спортни срещи. На 15 март 2012 г. на своята сесия в Белград Конференцията на министрите на спорта към Съвета на Европа отбеляза резултатите от проучването и прикани EPAS да започне съгласувани с ЕС преговори за евентуален международен правен инструмент (конвенция) срещу манипулирането на спортни резултати, а именно — уреждането на изхода от спортни срещи. На 13 юни 2012 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа одобри тази покана. През лятото на 2012 г. EPAS изпрати покани за държавите, които са страни по Европейската културна конвенция, като ги прикани да изразят интереса си към участие

в преговорите за проект на Конвенция на Съвета на Европа срещу манипулирането на спортни резултати.

2. ЕВЕНТУАЛНА КОНВЕНЦИЯ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА СРЕЩУ УРЕЖДАНЕТО НА ИЗХОДА ОТ СПОРТНИ СРЕЩИ: ВЪЗМОЖНО СЪДЪРЖАНИЕ И ГРАФИК

Въз основа на проучването на осъществимостта, извършено от EPAS, възможното съдържание на бъдещата конвенция на Съвета на Европа може да бъде структурирано по следния начин:

1. Предотвратяване

   а) Национално координиране;

   б) Насърчаване и подкрепа на мерки, които да бъдат предприети от спортното движение;

   в) Създаване на уредба на пазара за залагания;

   г) Насърчаване на мерки, които да бъдат предприети от операторите на залагания.

2. Международно сътрудничество

   д) Органи на държавното управление — спорт

   е) Органи на държавното управление (регулаторни органи в областта на залаганията) — оператори на залагания

   ж) Международно сътрудничество между съдебните и правоприлагащите органи

   з) Тристранни консултации

3. Санкции

   и) Комбинация от дисциплинарни, административни и наказателни санкции

   й) Дисциплинарни

   к) Административни

   л) Наказателноправни

   м) Юрисдикция

4. Правоприлагане

   н) Разследване

   о) Киберпрестъпност

5. Последващи действия

п) Мониторинг

р) Комитет по конвенцията

Един от основните проблеми в борбата с уреждането на изхода от спортни срещи на равнището на ЕС или на международно равнище е необходимостта от координация на различните заинтересовани страни, работещи в тази област, по-конкретно органите на държавното управление, правоприлагащите институции, регулаторните органи в областта на хазарта, спортното движение във всички негови аспекти и операторите на залагания (лотариите и частния сектор). Основната добавена стойност на конвенция на Съвета на Европа срещу уреждането на изхода от спортни срещи ще се състои в създаването на платформа за трансгранично и междуотраслово сътрудничество, обхващаща всички значими участници в тази област. Съществено предимство на такава конвенция ще бъдат структурите ѝ за наблюдение и последващи действия, основани на модела на съществуващите постоянни комитети за конвенциите на Съвета на Европа в областта на спорта (употребата на допинг, спортното хулиганство). Тези структури трябва да бъдат отворени за всички заинтересовани страни и да служат за форум, където да се провеждат дискусии относно прилагането на конвенцията и относно напредъка в борбата с уреждането на изхода от спортни срещи в Европа.

Друго важно предимство на бъдещата конвенция е, че тя би била отворена за страни извън Европа: всички държави ще могат да подпишат и ратифицират конвенцията (например Канада и Австралия понастоящем са страни по Конвенцията срещу употребата на допинг на Съвета на Европа). Този аспект е от ключово значение, тъй като сътрудничеството в световен мащаб, особено с държави, където спортните залагания са широко разпространени, като например страните от Югоизточна Азия, се счита за основен елемент в ефективната борба срещу транснационалните мрежи на организираната престъпност, които са замесени в уреждането на изхода от спортни срещи и действат на няколко континента.

Предложената конвенция няма да бъде инструмент за хармонизиране на националните законодателства на подписалите страни. Макар че въпросите за създаването на съгласувано определение на уреждането на изхода от спортни срещи и за приемането на набор от ефективни, възпиращи и пропорционални санкции ще бъдат посочени в Конвенцията, текстът на съответните разпоредби ще бъде формулиран по такъв начин, че да оставя известна гъвкавост за прилагането им от подписалите страни.

Точното съдържание, структура и обхват на текста на конвенцията са понастоящем по-скоро теоретични, тъй като те ще бъдат предмет на предстоящите преговори.

За изготвянето на текста на Конвенцията ще отговаря работна група, съставена от представители на държавите членки, участващи в преговорите. В документи, предоставени от Съвета на Европа, изрично се предвижда, че тя ще бъде открита за представител на ЕС. Работната група се събра за първи път за проучвателни разговори в Страсбург на 9 — 11 октомври 2012 г. Комисията взе участие в това първо проучвателно заседание като ad hoc наблюдател. EPAS ще изпълнява ролята на секретариат. EPAS предвижда поредица от седем тридневни заседания на работната група между октомври 2012 г. и декември 2013 г., като целта е през 2014 г. Конвенцията да бъде представена за подпис на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

3. РОЛЯТА НА ЕС В БОРБАТА СРЕЩУ УРЕЖДАНЕТО НА ИЗХОДА ОТ СПОРТНИ СРЕЩИ

Темата за уреждането на изхода от спортни срещи е относително нова в дневния ред на ЕС в областта на спорта. Поради това свързаните с нея инициативи са съвсем скорошни. На равнището на Комисията участието в борбата срещу уреждането на изхода от спортни срещи може да се разглежда от три различни гледни точки, съответстващи на трите основни аспекта на този проблем:

„Спорт“: Както е посочено в член 165 от Договора, една от целите на дейността на ЕС в областта на спорта е развиването на европейското измерение в спорта чрез насърчаване на честността в спортните състезания и чрез закрила на моралната неприкосновеност на спортистите. Комисията предприе първата конкретна инициатива в тази област, като включи в поканата за представяне на предложения по подготвително действие „Европейско партньорство в областта на спорта“ от 2012 г., приоритет за проекти, насочени към предотвратяване на уреждането на изхода от спортни срещи чрез образоване и информиране на съответните заинтересовани страни, по-специално спортистите, реферите, длъжностните лица по мачовете и спортните ръководители. Целта на финансирането, което ще бъде предоставено чрез тази покана, е да се засили превантивният елемент в борбата с уреждането на изхода от спортни срещи посредством обмен на добри практики. Борбата с уреждането на изхода от спортни срещи също се споменава като една от целите на посветената на спорта глава в предложената програма „Еразъм за всички“, която след 2014 г. ще позволи подпомагането на подобни действия по структуриран начин. В допълнение към предоставянето на финансова помощ Комисията работи в тясно сътрудничество с външни заинтересовани страни (по-специално МОК и Съвета на Европа) при определянето на начините за справяне с уреждането на изхода от спортни срещи на европейско и международно равнище. Комисията също така действа като секретариат на експертната група на ЕС относно доброто управление в спорта, създадена с резолюцията на Съвета относно европейски работен план за спорта от май 2011 г. През юни 2012 г. експертната група изготви препоръки за допълнително разглеждане от работната група „Спорт“ на Съвета.

„Хазарт и залагания“: Уреждането на изхода от спортни срещи не е непременно свързано със спортни залагания. Въпреки това, съчетанието от нерегулирани спортни залагания и уреждане на изхода от спортни срещи е реална заплаха за спортните мероприятия, дължаща се до голяма степен на отделни лица или престъпни мрежи, които използват спортните залагания за генериране на приходи и/или за изпиране на пари. В Зелената книга относно хазарта по интернет — обществена консултация, проведена от Комисията през 2011 г. — бяха включени въпроси, свързани с почтеността в спорта. Бяха получени около 250 отговора от различни заинтересовани страни, включително спортни органи. Консултацията бе допълнена от пет тематични семинара, проведени през 2011 г., като този от 10 май 2011 г. беше с основна насоченост хазарта по интернет и почтеността в спорта (с акцент върху уреждането на изхода от спортни срещи). Като продължение на Зелената книга, на 23 октомври 2012 г. Комисията прие съобщението за цялостна нормативна уредба в областта на хазартните игри по интернет (COM (2012) 596 final). Закрилата на почтеността в спорта срещу уреждането на изхода от спортни срещи е един от приоритетите, представени в съобщението с предложение за план за действие, който включва участието на Комисията в работата на Съвета на Европа във връзка с евентуална конвенция срещу манипулирането на спортни резултати.

„Корупция“: уреждането на изхода от спортни срещи е форма на корупция и като такава подлежи на санкциониране съгласно националните наказателни кодекси. Комисията изпълнява пакета с мерки за борба с корупцията, приет през 2011 г. и насочен към подобряване на наблюдението и оценката на усилията за борба с корупцията, по-специално чрез изготвяне на доклад на ЕС за борбата с корупцията, в който Комисията ще оценява редовно различни важни аспекти, свързани с корупцията и с капацитета за борба с корупцията в държавите — членки на ЕС. Докладът може да обхваща всички важни въпроси, свързани с корупцията, включително уреждането на изхода от спортни срещи. Докладът на ЕС за борбата с корупцията, придружен от анализ по държави, съдържащ конкретни препоръки за всяка държава членка, ще бъде публикуван от Комисията на всеки две години, като първият доклад ще излезе през 2013 г. Успоредно с това, понастоящем Комисията обмисля условията за евентуалното участие на ЕС в групата „Държави срещу корупцията“ (GRECO) на Съвета на Европа, което се очаква да донесе добавена стойност в борбата с корупцията на ЕС.

Европейският парламент се занима с въпроса за уреждането на резултати от спортни срещи, и по-конкретно свързаното със залагания уреждане, в доклада си от 2009 г. относно почтеността в хазарта по интернет (A6-0064/2009). Парламентът също така разгледа по-подробно темата в доклада си от 2011 г. относно хазарта по интернет на вътрешния пазар (A7-0342/2011), в който са набелязани въпроси, свързани с трансграничното полицейско и съдебно сътрудничество, сътрудничеството между организаторите на спортни състезания и хазартните оператори, създаването на национални мрежи и точки за контакт за справяне със случаите на уреждане на изхода от спортни срещи, както и даването на определение за уреждането на изхода от спортни срещи на равнището на ЕС. Накрая, въпросът за уреждането на изхода от спортни срещи бе също така разгледан и в доклада на Европейския парламент от 2012 г. относно европейското измерение в спорта (A7-0385/2011), в който Парламентът призовава спортните федерации да работят в тясно сътрудничество с държавите членки с цел да се защити почтеността в спорта.

Съветът разгледа за пръв път борбата с уреждането на изхода от спортни срещи в работния план на ЕС за спорта за периода 2011 — 2014 г., приет през май 2011 г., в който почтеността в спорта, по-специално борбата с уреждането на изхода от спортни срещи, е посочена като приоритетна тема за периода 2011 — 2014 г. Освен това през ноември 2011 г. Съветът прие заключения относно борбата с уреждането на изхода от спортни срещи, в които държавите членки и заинтересованите страни бяха приканени да насърчат изготвянето на образователни програми и да гарантират тясно сътрудничество между всички заинтересовани страни. В работната група „Спорт“ на Съвета в момента се обсъжда текстът на проектозаключенията относно изготвянето на стратегия за борба с манипулирането на спортни резултати, които предстои да бъдат приети през ноември 2012 г.

Двете агенции на ЕС, отговарящи за трансграничното съдебно и полицейско сътрудничество — Европол и Евроюст — също са активно ангажирани в борбата с уреждането на изхода от спортни срещи. Сътрудничеството между правоприлагащите органи на равнището на ЕС в областта на спорта по традиция е насочено към спортното хулиганство, но през последните две години уреждането на изхода от спортни срещи се оформи като нова област на трансгранично сътрудничество. В момента има два такива случая; създаден е съвместен екип за разследване (JIT) с участието на четири държави от ЕС (Унгария, Германия, Финландия, Австрия), който работи по тях. От страна на Европол и Евроюст, като причина за намесата им в случаи на уреждане на изхода от

спортни срещи, беше посочено, че такива случаи често предполагат сериозно участие на организираната престъпност.

Всички тези елементи сочат едно: борбата с уреждането на изхода от спортни срещи е придобила приоритетен статут в различни области на политиката на равнището на ЕС (политика в областта на спорта, надзор на пазарите на хазартни услуги, борба с корупцията), а общественото внимание вероятно ще нарасне вследствие на неотдавнашните случаи на корупция на различни равнища в света на спорта.

Тъй като предвидената конвенция няма за цел хармонизирането на разпоредбите на наказателното право в подписалите страни, нито постигането на хармонизация в други области, като например законодателството за хазарта и залаганията, и тъй като на основание член 6 от ДФЕС ЕС разполага с компетентност само да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки в областта на спорта, предлага се ЕС да участва в предстоящите преговори заедно с държавите — членки на ЕС. Предложеното участие в преговорите не оказва въздействие върху бюджета на ЕС.

Поради това Комисията препоръчва на Съвета:

– да приеме приложеното решение, което упълномощава участието на Европейската комисия от името на ЕС в преговорите за международна конвенция на Съвета на Европа за борба с манипулирането на спортни резултати;

– да приеме указанията за водене на преговори, приложени към решението;

– да определи специален комитет, като преговорите трябва да се водят в консултация с този комитет.

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на Комисията да участва от името на ЕС в преговорите за международна конвенция на Съвета на Европа за борба с манипулирането на спортни резултати

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 218, параграфи 3 и 4 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като има предвид, че:

Следва да бъдат започнати преговори за изготвяне на международна конвенция на Съвета на Европа за борба с манипулирането на спортни резултати,

Съюзът следва да участва в тези преговори.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Комисията се упълномощава да участва от името на Европейския съюз в преговорите за международна конвенция на Съвета на Европа за борба с манипулирането на спортни резултати.

Член 2

Указанията за водене на преговорите са посочени в приложението.

Член 3

Преговорите се водят в консултация с [наименование на специалния комитет — добавя се от Съвета].

Член 4

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

УКАЗАНИЯ ЗА ВОДЕНЕ НА ПРЕГОВОРИ

за международна конвенция на Съвета на Европа за борба с манипулирането на спортни резултати

Бъдещата конвенция ще има за цел да създаде международна правна уредба за предотвратяване и борба с манипулирането на спортни резултати, по-специално уреждането на изхода от спортни срещи. Основната цел на конвенцията е да се засили международното сътрудничество в тази връзка и да се създаде механизъм за мониторинг, който да гарантира, че предвидените в конвенцията разпоредби ще се прилагат по ефективен начин.

Европейския съюз ще участва в тези заседания с цел да гарантира съгласуваност на предложената конвенция с достиженията на правото на ЕС, по-специално по отношение на свободите на вътрешния пазар (свобода на предоставяне на услуги и свобода на установяване) и по отношение на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Европейския съюз ще участва също така в преговорите с цел да се гарантира, че разпоредбите на бъдещата конвенция са съгласувани с политиките на ЕС в областта на спорта, хазарта по интернет и борбата с корупцията. Референтните документи за тези политики са, *inter alia*, следните:

- Съобщение на Комисията за развиване на европейското измерение в спорта (COM (2011) 12 окончателен);
- Зелена книга относно хазарта по интернет (COM (2011) 128 окончателен);
- Съобщение на Комисията относно борбата с корупцията в ЕС (COM (2011) 308 окончателен);
- Съобщение на Комисията относно цялостна нормативна уредба в областта на хазартните игри по интернет (COM (2012) 596 final)
- Заключения на Съвета относно борбата с уреждането на изхода от спортни срещи (16819/11).