COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Recomandare de

DECIZIE A CONSILIULUI

de autorizare a Comisiei Europene să participe, în numele UE, la negocierile referitoare la o convenție internațională a Consiliului Europei privind lupta împotriva manipulării rezultatelor sportive

EXPUNERE DE MOTIVE

1. ANTECEDENTE ŞI CONTEXT POLITIC

Aranjarea meciurilor este considerată în mod unanim drept una dintre ameninţările majore cu care se confruntă sportul contemporan. Ea subminează valorile sportului, cum ar fi integritatea, echitatea şi respectul faţă de ceilalţi. Această practică riscă să-i îndepărteze pe fani şi pe suporteri de sportul organizat, un sector care reprezintă aproape 2% din valoarea adăugată brută la nivelul UE. În plus, aranjarea meciurilor implică adesea reţele de crimă organizată active la scară mondială. Această problemă a devenit, în prezent, o prioritate pentru autorităţile publice, pentru mişcarea sportivă şi pentru organismele responsabile de aplicarea legii la nivel mondial.

În comunicarea sa din 2011, intitulată „Dezvoltarea dimensiunii europene a sportului", Comisia recunoaşte în mod explicit că aranjarea meciurilor constituie o ameninţare care încalcă etica şi integritatea sportului. Problema aranjării meciurilor a fost, de asemenea, abordată în 2011 în Cartea verde a Comisiei privind jocurile de noroc online, în Comunicarea Comisiei privind lupta împotriva corupţiei în UE şi în Comunicarea Comisiei intitulată „Către un cadru european global pentru jocurile de noroc online".

Parlamentul European a adoptat, în iunie 2011, o declaraţie scrisă privind lupta împotriva corupţiei în sportul european şi, în februarie 2012, o rezoluţie privind dezvoltarea dimensiunii europene a sportului, prin care a solicitat o intensificare a cooperării internaţionale pentru a aborda problema aranjării meciurilor. La 29 noiembrie 2011, Consiliul UE a adoptat concluzii privind lupta împotriva aranjării meciurilor, prin care a invitat Comisia, statele membre şi părţile interesate neguvernamentale să coopereze şi să ia măsuri la diferite niveluri pentru a îmbunătăţi modul de abordare a problemei aranjării meciurilor în UE.

În martie 2011, Comitetul Internaţional Olimpic (CIO) a creat un grup de lucru format din reprezentanţi la nivel înalt ai mişcării sportive, ai autorităţilor publice, ai organizaţiilor internaţionale şi ai operatorilor de pariuri pentru a propune modalităţi de combatere a pariurilor sportive neregulamentare şi ilegale. O foaie de parcurs privind acţiunile ulterioare a fost adoptată la Lausanne, la 2 februarie 2012.

La 28 septembrie 2011, Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei a adoptat o recomandare privind promovarea integrităţii sportului pentru a lupta împotriva manipulării rezultatelor şi, în special, împotriva aranjării meciurilor. Recomandarea invită Acordul parţial extins privind sportul (*Enlarged Partial Agreement on Sport* – EPAS) să efectueze un studiu de fezabilitate privind un posibil instrument juridic internaţional pentru prevenirea şi sancţionarea aranjării meciurilor. La 15 martie 2012, Conferinţa Miniştrilor responsabili de domeniul sportului a Consiliului Europei, reunită la Belgrad, a luat notă de concluziile studiului şi a invitat EPAS să lanseze, în coordonare cu UE, negocieri privind un posibil instrument juridic internaţional (convenţie) împotriva manipulării rezultatelor sportive şi, în special, împotriva aranjării meciurilor. La 13 iunie 2012, Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei a sprijinit această invitaţie. În cursul verii anului 2012, EPAS a trimis invitaţii ţărilor care sunt părţi la Convenţia culturală europeană, pentru a le invita să îşi exprime interesul de a participa la negocierile privind un proiect de convenţie a Consiliului Europei împotriva manipulării rezultatelor sportive.

2. PROIECT DE CONVENȚIE A CONSILIULUI EUROPEI ÎMPOTRIVA ARANJĂRII MECIURILOR: CONȚINUT ȘI CALENDAR POSIBIL

Pe baza studiului de fezabilitate efectuat de EPAS, viitoarea convenție a Consiliului Europei poate fi structurată după cum urmează:

1. Prevenire

   (a) Coordonare națională

   (b) Promovarea și susținerea măsurilor care trebuie luate de mișcarea sportivă

   (c) Stabilirea unui cadru privind piața pariurilor

   (d) Promovarea măsurilor care trebuie luate de către operatorii de pariuri

2. Cooperare internațională

   (e) Autorități publice – sport

   (f) Autorități publice (autorități de reglementare a pariurilor) – operatori de pariuri

   (g) Cooperare internațională între autoritățile judiciare sau autoritățile de aplicare a legii

   (h) Consultări tripartite

3. Sancțiuni

   (i) Combinație de sancțiuni disciplinare, administrative și penale

   (j) Sancțiuni disciplinare

   (k) Sancțiuni administrative

   (l) Sancțiuni penale

   (m) Jurisdicție

4. Aplicarea legii

   (n) Anchetă

   (o) Criminalitate informatică

5. Acțiuni subsecvente

   (p) Monitorizare

   (q) Comitetul convenției

Una dintre problemele majore ale luptei împotriva aranjării meciurilor la nivelul UE sau la nivel internațional este necesitatea de a asigura coordonarea între diferiții actori implicați în domeniu, în special între autoritățile publice, organismele responsabile de aplicarea legii,

autoritățile de reglementare a jocurilor de noroc, mișcarea sportivă în toate componentele sale și operatorii de pariuri (loterii și operatori privați). Principala valoare adăugată a unei convenții a Consiliului Europei împotriva aranjării meciurilor ar putea consta în crearea unei platforme de cooperare transfrontaliere și intersectoriale cu participarea tuturor actorilor relevanți. Un avantaj semnificativ al unei convenții a Consiliului Europei ar consta în structurile sale de control și de monitorizare, bazate pe modelul comitetelor permanente stabilite pentru alte convenții ale Consiliului Europei în domeniul sportului (lupta împotriva dopajului, violența spectatorilor). Aceste structuri ar trebui să fie deschise tuturor părților interesate relevante și să se transforme într-o platformă de dezbatere privind punerea în aplicare a convenției și progresele înregistrate în lupta împotriva aranjării meciurilor în Europa.

Un alt avantaj important al viitoarei convenții ar consta în deschiderea sa față de țări neeuropene: toate țările vor fi în măsură să semneze și să ratifice convenția (de exemplu, Canada și Australia sunt, în prezent, părți la Convenția împotriva dopajului a Consiliului Europei). Acest aspect este fundamental, întrucât cooperarea la nivel mondial, în special în țările în care pariurile sportive sunt larg răspândite, precum țările din Asia de Sud-Est, este considerată un element esențial pentru combaterea eficace a rețelelor transnaționale de crimă organizată implicate în aranjarea meciurilor și care operează pe diferite continente.

Convenția propusă nu ar fi un instrument pentru armonizarea legislațiilor naționale ale părților semnatare. Deși problema stabilirii unei definiții comune privind aranjarea meciurilor și a adoptării unei serii de sancțiuni eficace, disuasive și proporționale ar fi menționată în convenție, textul dispozițiilor relevante ar fi formulat astfel încât părțile semnatare să aibă un anumit grad de flexibilitate în ceea ce privește punerea lor în aplicare.

Conținutul precis, structura și domeniul de aplicare al textului convenției sunt, în prezent, la stadiul de teorie, deoarece ele vor face obiectul viitoarelor negocieri.

Un grup de redactare, compus din reprezentanți ai statelor membre implicate în negocieri, va fi responsabil de pregătirea textului convenției. Documentele distribuite de Consiliul Europei prevăd în mod explicit faptul că grupul va fi deschis participării unui reprezentant al UE. Grupul de redactare s-a reunit pentru prima dată la Strasbourg, în perioada 9-11 octombrie 2012, pentru discuții exploratorii. Comisia a participat la această primă reuniune exploratorie în calitate de observator ad-hoc. EPAS va îndeplini rolul unui secretariat. Acesta prevede o serie de șapte reuniuni de câte trei zile ale grupului de redactare, între octombrie 2012 și decembrie 2013, cu scopul de a prezenta convenția, în 2014, spre a fi semnată de către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei.

3. ROLUL UE ÎN LUPTA ÎMPOTRIVA ARANJĂRII MECIURILOR

Tematica aranjării meciurilor este relativ nouă pe agenda UE pentru sport și inițiativele referitoare la aceasta sunt, prin urmare, foarte recente. La nivelul Comisiei, participarea la lupta împotriva aranjării meciurilor poate fi examinată din trei unghiuri diferite, care corespund celor trei aspecte principale ale acestei probleme:

Aspectul sportiv: în conformitate cu articolul 165 din tratat, unul dintre obiectivele acțiunii UE în domeniul sportului este dezvoltarea dimensiunii europene a sportului, prin promovarea spiritului de echitate în cadrul competițiilor sportive și prin protejarea integrității morale a sportivilor. Comisia a lansat o primă inițiativă concretă în acest domeniu prin includerea, în cererea de propuneri referitoare la punerea în aplicare a acțiunii pregătitoare „Parteneriate

europene în domeniul sportului" din 2012, a unei linii prioritare pentru proiectele axate pe prevenirea aranjării meciurilor prin educarea și informarea părților interesate relevante, în special a atleților, a arbitrilor, a oficialităților întrecerilor sportive și a administratorilor sportivi. Obiectivul sprijinului financiar care urmează să fie acordat în cadrul acestei cereri de propuneri este de a consolida dimensiunea preventivă a luptei împotriva aranjării meciurilor prin schimbul de bune practici. Lupta împotriva aranjării meciurilor este, de asemenea, menționată ca fiind unul dintre obiectivele capitolului referitor la sport al programului „Erasmus pentru toți", care ar trebui să permită sprijinirea unor acțiuni similare în mod structurat după 2014. Pe lângă furnizarea de asistență financiară, Comisia cooperează strâns cu părțile interesate externe (în special cu CIO și cu Consiliul Europei) pentru a identifica modalități de combatere a aranjării meciurilor la nivel european și internațional. Comisia își asumă, de asemenea, rolul de secretariat pentru Grupul de experți al UE privind buna guvernanță în sport, stabilit pe baza Rezoluției Consiliului din mai 2011 privind un plan de lucru al UE pentru sport. Grupul de experți a formulat recomandări, care au fost supuse atenției Grupului de lucru pentru sport al Consiliului, în iunie 2012.

Aspectul privind jocurile de noroc și pariurile: aranjarea meciurilor nu este legată în mod necesar de pariurile sportive. Cu toate acestea, combinația dintre pariurile sportive neregulamentare și aranjarea meciurilor reprezintă o amenințare reală pentru evenimentele sportive, în mare parte din cauza unor persoane sau a unor rețele criminale care utilizează pariurile sportive pentru a obține venituri și/sau în scopul spălării de bani. Aspectele referitoare la integritatea sportului au făcut parte din Cartea verde privind jocurile de noroc online, o consultare publică efectuată de Comisie în 2011, la care au răspuns aproximativ 250 de părți interesate, inclusiv organisme sportive. Consultarea a fost completată de cinci ateliere tematice în cursul anului 2011, dintre care unul, desfășurat la 10 mai 2011, s-a concentrat în special asupra jocurilor de noroc online și asupra integrității sportului (punând accent pe aranjarea meciurilor). Ca o continuare a Cărții verzi, Comisia a adoptat, la 23 octombrie 2012, comunicarea intitulată „Către un cadru european global pentru jocurile de noroc online" [COM (2012) 596 final]. Protejarea integrității sportului împotriva aranjării meciurilor reprezintă una dintre prioritățile prezentate în această comunicare, care este însoțită de o propunere de plan de acțiune ce include participarea Comisiei la lucrările Consiliului Europei cu privire la o posibilă convenție împotriva manipulării rezultatelor sportive.

Aspectul corupției: aranjarea meciurilor reprezintă o formă de corupție și, ca atare, este sancționată de legile penale naționale. Comisia a început punerea în aplicare a pachetului anticorupție adoptat în 2011, care se concentrează pe o mai bună monitorizare și evaluare a eforturilor de combatere a corupției, în special prin stabilirea unui raport al UE privind combaterea corupției, prin care Comisia va evalua periodic diverse aspecte nerezolvate legate de corupție și de capacitatea de combatere a corupției în statele membre ale UE. Acest raport ar putea aborda orice probleme nerezolvate legate de corupție, inclusiv aranjarea meciurilor sportive. Raportul UE privind combaterea corupției va fi publicat de Comisie la fiecare doi ani, începând din 2013, și va fi însoțit de analize ale situației din fiecare stat membru și de recomandări adaptate. În paralel, Comisia studiază, în prezent, modalitățile unei posibile participări a UE în cadrul Grupului de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei, care ar trebui să aducă un plus de valoare luptei UE împotriva corupției.

Parlamentul European a abordat problema aranjării meciurilor, în special în legătură cu pariurile, în raportul său din 2009 referitor la integritatea jocurilor de noroc online (A6-0064/2009). De asemenea, Parlamentul a revenit în detaliu asupra acestei chestiuni în raportul său din 2011 privind jocurile de noroc online în piața internă (A7-0342/2011), în care a menționat aspecte referitoare la cooperarea polițienească și judiciară transfrontalieră, la

cooperarea între organizatorii de competiții sportive și operatorii de jocuri de noroc, la crearea de rețele și de puncte de contact naționale responsabile de cazurile meciurilor aranjate și la crearea unei definiții comune a practicii aranjării meciurilor la nivelul UE. În sfârșit, problema aranjării meciurilor a fost abordată, de asemenea, în raportul din 2012 al Parlamentului European privind dimensiunea europeană a sportului (A7-0385/2011), prin care Parlamentul a solicitat federațiilor sportive să coopereze îndeaproape cu statele membre pentru a proteja integritatea sportului.

Consiliul a abordat pentru prima dată problema luptei împotriva aranjării meciurilor în Planul de lucru al UE pentru sport pentru 2011-2014, adoptat în mai 2011, în care integritatea sportului, în special lupta împotriva aranjării meciurilor, a fost stabilită drept temă prioritară pentru perioada 2011-2014. În plus, în noiembrie 2011, Consiliul a adoptat concluzii privind combaterea aranjării meciurilor, prin care statele membre și părțile interesate au fost invitate să încurajeze dezvoltarea unor programe educaționale și să asigure cooperarea strânsă între toate părțile interesate. Grupul de lucru pentru sport al Consiliului este, în prezent, în curs de a examina textul proiectului de concluzii privind stabilirea unei strategii de combatere a manipulării rezultatelor sportive, care ar trebui adoptate în noiembrie 2012.

Cele două agenții ale UE responsabile de cooperarea judiciară și polițienească transfrontalieră, respectiv EUROPOL și EUROJUST, sunt, de asemenea, implicate în mod activ în lupta împotriva aranjării meciurilor. În timp ce cooperarea dintre organismele responsabile de aplicarea legii la nivelul UE în domeniul sportului s-a axat, în mod tradițional, pe problema violenței spectatorilor, meciurile aranjate au devenit un nou domeniu de cooperare transfrontalieră în ultimii doi ani. În prezent, există două cazuri deschise, pentru care a fost constituită o echipă comună de anchetă (ECA) la care participă patru țări ale UE (Ungaria, Germania, Finlanda și Austria). Motivul prezentat de EUROPOL și EUROJUST pentru participarea lor la cazurile meciurilor aranjate este că această practică implică adesea forme grave de criminalitate organizată.

Toate aceste elemente conduc la aceeași concluzie: lupta împotriva aranjării meciurilor a devenit o chestiune prioritară în diferite domenii de politică la nivelul UE (politica privind sportul, supravegherea piețelor jocurilor de noroc, lupta împotriva corupției) și atenția publicului are tendința să crească în urma recentelor episoade de corupție la diverse niveluri din lumea sportului.

Întrucât convenția avută în vedere nu are drept scop armonizarea dispozițiilor de drept penal în țările semnatare și nici realizarea armonizării în alte domenii, cum ar fi legislația privind jocurile de noroc și pariurile și întrucât, pe baza articolului 6 din TFUE, UE are doar competența de a desfășura acțiuni de sprijinire, de coordonare sau completare a acțiunilor statelor membre în domeniul sportului, se propune participarea UE în cadrul viitoarelor negocieri împreună cu statele sale membre. Participarea la negocieri propusă nu are implicații asupra bugetului UE.

În consecință, Comisia recomandă Consiliului:

– să adopte decizia anexată, autorizând participarea Comisiei Europene, în numele UE, la negocierile referitoare la o convenție internațională a Consiliului Europei privind lupta împotriva manipulării rezultatelor sportive;

– să emită directivele de negociere anexate la decizia respectivă;

– să desemneze un comitet special care să fie consultat pe durata desfășurării negocierilor.

Recomandare de

DECIZIE A CONSILIULUI

de autorizare a Comisiei Europene să participe, în numele UE, la negocierile referitoare la o convenție internațională a Consiliului Europei privind lupta împotriva manipulării rezultatelor sportive

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 218 alineatele (3) și (4),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

întrucât:

Ar trebui deschise negocieri în vederea elaborării unei convenții internaționale a Consiliului Europei privind lupta împotriva manipulării rezultatelor sportive.

Uniunea ar trebui să participe la aceste negocieri,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Comisia este autorizată să negocieze, în numele Uniunii Europene, o convenție internațională a Consiliului Europei privind lupta împotriva manipulării rezultatelor sportive.

Articolul 2

Directivele de negociere sunt prevăzute în anexă.

Articolul 3

Negocierile se desfășoară în consultare cu [a se completa de către Consiliu numele comitetului special].

Articolul 4

Prezenta decizie se adresează Comisiei.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu
Președintele

ANEXĂ

DIRECTIVE DE NEGOCIERE

a unei convenții internaționale a Consiliului Europei privind lupta împotriva manipulării rezultatelor sportive

Viitoarea convenție va avea drept scop crearea unui cadru juridic internațional pentru prevenirea și lupta împotriva manipulării rezultatelor sportive și, în special, împotriva aranjării meciurilor; obiectivul convenției ar trebui să fie consolidarea cooperării internaționale în acest context și stabilirea unui mecanism de monitorizare care să garanteze că dispozițiile prevăzute în respectiva convenție sunt puse în aplicare în mod eficace.

Uniunea Europeană va participa la aceste reuniuni pentru a asigura coerența convenției propuse cu *acquis*-ul UE, în special în ceea ce privește libertățile aferente pieței interne (libertatea de a presta servicii și libertatea de stabilire) și cooperarea judiciară în materie penală.

Uniunea Europeană va participa, de asemenea, la negocieri, pentru a se asigura că dispozițiile viitoarei convenții sunt aliniate cu politicile UE în domeniul sportului, al jocurilor de noroc online și al luptei împotriva corupției. Documentele de referință referitoare la aceste politici sunt, printre altele, următoarele:

- Comunicarea Comisiei intitulată „Dezvoltarea dimensiunii europene a sportului” [COM (2011) 12 final];
- Cartea verde privind jocurile de noroc online [COM (2011) 128 final];
- Comunicarea Comisiei privind combaterea corupției în UE [COM(2011) 308 final];
- Comunicarea Comisiei intitulată „Către un cadru european global pentru jocurile de noroc online” [COM (2012) 596 final];
- Concluziile Consiliului privind lupta împotriva aranjării meciurilor (16819/11).