KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Zalecenie

DECYZJA RADY

upoważniająca Komisję Europejską do uczestnictwa w imieniu Unii Europejskiej w negocjacjach w sprawie międzynarodowej konwencji Rady Europy w celu walki z manipulowaniem wynikami sportowymi

UZASADNIENIE

1. TŁO I KONTEKST POLITYCZNY

Ustawianie wyników zawodów sportowych traktowane jest powszechnie jako jedno z największych zagrożeń, wobec których stoi współczesny sport. Ustawianie wyników zawodów sportowych narusza wartości propagowane przez sport, takie jak uczciwość, fair play oraz szacunek dla innych. Ciągnie ono za sobą ryzyko odwrócenia się kibiców od zorganizowanego sportu, a jest to sektor, który stanowi prawie 2% wartości dodanej brutto UE. Ponadto ustawianie wyników zawodów sportowych wiąże się często z funkcjonowaniem siatek przestępczości zorganizowanej działających na skalę światową. Jest to problem, który stał się priorytetem dla władz publicznych, ruchu sportowego i organów ścigania na całym świecie.

Komunikat Komisji w sprawie rozwijania europejskiego wymiaru sportu z 2011 r. wyraźnie uznaje ustawianie wyników zawodów sportowych za zagrożenie, które narusza normy etyczne i uczciwość sportu. Kwestia ustawiania wyników zawodów sportowych została ponadto poruszona w 2011 r. w zielonej księdze Komisji w sprawie gier hazardowych oferowanych w internecie, w komunikacie Komisji „Zwalczanie korupcji w UE" oraz w komunikacie Komisji „W stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online".

Parlament Europejski przyjął w czerwcu 2011 r. pisemną deklarację w sprawie zwalczania korupcji w europejskim sporcie, a w lutym 2012 r. rezolucję w sprawie rozwijania europejskiego wymiaru sportu, wzywając do nasilenia współpracy międzynarodowej w celu rozwiązania problemu ustawiania wyników zawodów sportowych. W dniu 29 listopada 2011 r. Rada UE przyjęła konkluzje w sprawie walki z manipulowaniem wynikami sportowymi, które wzywają Komisję, państwa członkowskie i organizacje pozarządowe do współpracy oraz podejmowania działań na różnych szczeblach w celu poprawy sposobu rozwiązywania problemu ustawiania wyników zawodów sportowych w UE.

Międzynarodowy Komitet Olimpijski (MKOl) utworzył w marcu 2011 r. grupę roboczą złożoną z wysokiej rangi przedstawicieli ruchu sportowego, władz publicznych, organizacji międzynarodowych i operatorów zakładów bukmacherskich, by wypracować sposoby zwalczania nieuregulowanych i nielegalnych zakładów sportowych, a harmonogram działań następczych został przyjęty w Lozannie w dniu 2 lutego 2012 r.

W dniu 28 września 2011 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął zalecenie w sprawie promowania uczciwości sportu przeciwko manipulowaniu wynikami, w szczególności ustawianiu wyników zawodów sportowych. W zaleceniu wzywa się Rozszerzone Porozumienie Częściowe ws. Sportu (EPAS) do przeprowadzenia studium wykonalności na temat ewentualnego międzynarodowego instrumentu prawnego dotyczącego zapobiegania ustawianiu wyników zawodów sportowych i zwalczania tego zjawiska. W dniu 15 marca 2012 r. na posiedzeniu Konferencji ministrów sportu Rady Europy w Belgradzie przyjęto do wiadomości wnioski wynikające z tego studium i wezwano EPAS do rozpoczęcia negocjacji, w koordynacji z UE, w sprawie ewentualnego międzynarodowego instrumentu prawnego (konwencja) przeciwko manipulowaniu wynikami sportowymi, w szczególności ustawianiu wyników zawodów sportowych. W dniu 13 czerwca 2012 r. Komitet Ministrów Rady Europy wyraził poparcie dla tego wezwania. Latem 2012 r. EPAS wysłał do krajów, które są stronami Europejskiej konwencji kulturalnej, zaproszenie do wyrażenia swojego zainteresowania

uczestnictwem w negocjacjach w sprawie projektu konwencji Rady Europy przeciwko manipulowaniu wynikami sportowymi.

2. EWENTUALNA KONWENCJA RADY EUROPY PRZECIWKO USTAWIANIU WYNIKÓW ZAWODÓW SPORTOWYCH: POTENCJALNY ZAKRES I HARMONOGRAM

Na podstawie studium wykonalności przeprowadzonego przez EPAS potencjalny zakres przyszłej konwencji Rady Europy może mieć następującą strukturę:

1. Zapobieganie

   a) koordynacja wewnętrzna

   b) promowanie i wspieranie środków podejmowanych przez ruch sportowy

   c) ustanowienie ram prawnych dla rynku zakładów sportowych

   d) promowanie środków podejmowanych przez zakłady bukmacherskie

2. Współpraca międzynarodowa

   e) władze publiczne – sport

   f) władze publiczne (organy regulacyjne w sektorze zakładów sportowych) – operatorzy zakładów bukmacherskich

   g) współpraca międzynarodowa między organami sądowymi lub organami ścigania

   h) konsultacje trójstronne

3. Sankcje

   i) połączenie sankcji dyscyplinarnych, administracyjnych i karnych

   j) kwestie dyscyplinarne

   k) kwestie administracyjne

   l) prawo karne

   m) jurysdykcja

4. Egzekwowanie prawa

   n) prowadzenie dochodzeń

   o) cyberprzestępczość

5. Działania następcze

   p) monitorowanie

q) komitet konwencji

Jedną z najważniejszych spraw w walce z ustawianiem wyników zawodów sportowych na szczeblu unijnym lub międzynarodowym jest konieczność zapewnienia koordynacji działań różnych zainteresowanych stron w tej dziedzinie, a w szczególności władz publicznych, organów ścigania, organów regulacyjnych w sektorze gier hazardowych, ruchu sportowego we wszystkich jego segmentach i operatorów zakładów bukmacherskich (loterie i operatorzy prywatni). Główną wartością dodaną konwencji Rady Europy przeciwko ustawianiu wyników zawodów sportowych byłoby utworzenie platformy współpracy transgranicznej i międzysektorowej z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów. Znaczącą zaletą wypływającą z konwencji Rady Europy byłyby jej struktury w zakresie monitorowania i działań następczych, funkcjonujące w oparciu o model istniejących stałych komitetów konwencji Rady Europy w dziedzinie sportu (walka z dopingiem, przemoc wśród kibiców). Struktury te powinny być otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron i powinny stać się forum do prowadzenia rozmów na temat wdrażania konwencji i postępów w walce z ustawianiem wyników zawodów sportowych w Europie.

Inną istotną korzyścią przyszłej konwencji byłaby jej otwartość na kraje pozaeuropejskie: wszystkie państwa będą mogły podpisać i ratyfikować konwencję (np. Kanada i Australia są obecnie stronami Konwencji antydopingowej Rady Europy). Ma to kluczowe znaczenie, ponieważ ogólnoświatowa współpraca, zwłaszcza z państwami, w których zakłady sportowe są szeroko rozpowszechnione, takich jak państwa Azji Południowo-Wschodniej, postrzegana jest jako zasadniczy element w skutecznym zwalczaniu siatek międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, działającej na różnych kontynentach, uczestniczącej w ustawianiu wyników zawodów sportowych.

Proponowana konwencja nie byłaby instrumentem mającym służyć osiągnięciu harmonizacji ustawodawstw krajowych stron-sygnatariuszy. Choć kwestia ustalenia uzgodnionej definicji ustawiania wyników zawodów sportowych i przyjęcia skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych sankcji byłaby wymieniona w konwencji, treść odpowiednich postanowień byłaby sformułowana w taki sposób, aby pozostawić pewien stopień elastyczności dla stron-sygnatariuszy przy wdrażaniu tych postanowień.

Dokładna zawartość, struktura i zakres tekstu konwencji to obecnie kwestie raczej teoretyczne, gdyż będą one przedmiotem przyszłych negocjacji.

Za przygotowanie tekstu konwencji odpowiedzialna będzie grupa redakcyjna, składająca się z przedstawicieli państw członkowskich uczestniczących w negocjacjach. Dokumenty rozesłane przez Radę Europy jednoznacznie przewidują, że w grupie tej będzie mógł uczestniczyć przedstawiciel UE. Grupa redakcyjna zebrała się po raz pierwszy na wstępne rozmowy w Strasburgu w dniach 9-11 października 2012 r. Komisja wzięła udział w tym pierwszym wstępnym posiedzeniu jako obserwator *ad hoc*. EPAS będzie pełnił rolę sekretariatu. EPAS przewiduje serię siedmiu trzydniowych posiedzeń grupy redakcyjnej w okresie od października 2012 r. do grudnia 2013 r., których celem będzie przedłożenie konwencji do podpisu Komitetowi Ministrów Rady Europy w 2014 r.

3. ROLA UE W WALCE Z USTAWIANIEM WYNIKÓW ZAWODÓW SPORTOWYCH

Problem ustawiania wyników zawodów sportowych jest stosunkowo nowym punktem programu działań UE w dziedzinie sportu; inicjatywy w tej dziedzinie nie mają zatem jeszcze długiej historii. Na poziomie Komisji zaangażowanie w walkę z ustawianiem wyników może

być rozpatrywane w trzech różnych wymiarach, odpowiadających trzem głównym aspektom tego problemu:

Sport: Jak określono w art. 165 Traktatu, jednym z celów działań UE w dziedzinie sportu jest rozwijanie europejskiego wymiaru sportu poprzez promowanie uczciwości we współzawodnictwie sportowym oraz ochronę integralności moralnej sportowców. Komisja podjęła pierwsze konkretne inicjatywy w tej dziedzinie poprzez uwzględnienie w zaproszeniu do składania wniosków w ramach działania przygotowawczego „Europejskie partnerstwo na rzecz sportu" w 2012 r. priorytetowej linii dotyczącej projektów, które są ukierunkowane na zapobieganie ustawianiu wyników poprzez edukację i informowanie zainteresowanych stron, w tym zwłaszcza sportowców, arbitrów i działaczy sportowych. Celem wsparcia finansowego udzielanego w ramach tego zaproszenia do składania wniosków jest wzmocnienie działań zapobiegawczych w walce z ustawianiem wyników zawodów sportowych poprzez wymianę dobrych praktyk. Walka z ustawianiem wyników zawodów sportowych jest również wymieniona jako jeden z celów rozdziału dotyczącego sportu w zaproponowanym programie „Erasmus dla wszystkich", który powinien pozwolić na wspieranie podobnych działań w ustrukturyzowanej formie po roku 2014. Oprócz udzielania pomocy finansowej Komisja ściśle współpracuje z podmiotami zewnętrznymi (zwłaszcza z MKOl i Radą Europy) w określaniu sposobów rozwiązywania problemu ustawiania wyników zawodów sportowych na poziomie europejskim i międzynarodowym. Komisja działa również jako sekretariat grupy ekspertów UE ds. dobrego zarządzania w sporcie, utworzonej na podstawie rezolucji Rady w sprawie planu prac UE w dziedzinie sportu z maja 2011 r. Grupa ekspertów opracowała w czerwcu 2012 r. zalecenia do dalszego rozpatrzenia przez Grupę Roboczą Rady ds. Sportu.

Gry losowe i zakłady: Ustawianie wyników zawodów sportowych niekoniecznie musi być związane z zakładami sportowymi. Niemniej jednak połączenie nieuregulowanych zakładów sportowych i ustawiania meczów stanowi istniejące zagrożenie dla wydarzeń sportowych, w dużej mierze ze względu na osoby lub siatki przestępcze, które wykorzystują zakłady sportowe do celów uzyskania dochodów lub prania pieniędzy. Kwestie dotyczące uczciwości sportu były częścią składową zielonej księgi w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie, która zainicjowała konsultacje społeczne przeprowadzone przez Komisję w 2011 r. Otrzymano około 250 odpowiedzi od różnych zainteresowanych stron, w tym od organów sportowych. Konsultacje były uzupełnione pięcioma tematycznymi warsztatami w ciągu 2011 r., z których jeden – który odbył w dniu 10 maja 2011 r. – był ukierunkowany przede wszystkim na sektor gier hazardowych oferowanych w internecie i na uczciwość w sporcie (ze szczególnym uwzględnieniem ustawiania wyników zawodów sportowych). W następstwie zielonej księgi Komisja przyjęła w dniu 23 października 2012 r. komunikat „W stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online" (COM(2012) 596 final). Ochrona uczciwości sportu przeciwko ustawianiu wyników zawodów sportowych jest jednym z priorytetów przedstawionych w komunikacie wraz z propozycją planu działań, który obejmuje uczestnictwo Komisji w pracach Rady Europy w sprawie ewentualnej konwencji przeciwko manipulowaniu wynikami sportowymi.

Korupcja: Ustawianie wyników zawodów sportowych jest formą korupcji i jako takie podlega karom przewidzianym w krajowym prawie karnym. Komisja wdraża pakiet antykorupcyjny przyjęty w 2011 r., ukierunkowany na poprawę monitorowania i oceny działań antykorupcyjnych, w szczególności poprzez wprowadzenie sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE, na podstawie którego Komisja będzie regularnie oceniać różne niewyjaśnione jeszcze aspekty związane z korupcją i zdolności państw członkowskich UE w zakresie kontroli korupcji. Sprawozdanie może obejmować wszelkie możliwe niewyjaśnione kwestie związane z korupcją, w tym ustawianie meczów w sporcie. Komisja będzie publikować sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE wraz z analizami krajowymi i

zindywidualizowanymi zaleceniami dotyczącymi poszczególnych państw członkowskich co dwa lata, począwszy od 2013 r. Jednocześnie Komisja rozważa obecnie warunki ewentualnego uczestnictwa UE w ramach Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy, która ma przynieść wartość dodaną do prowadzonej przez UE walki z korupcją.

Parlament Europejski poruszył kwestię ustawiania wyników zawodów sportowych, w szczególności ustawiania meczów w kontekście zakładów sportowych, w swoim sprawozdaniu w sprawie uczciwości gier hazardowych online za 2009 r. (A6-0064/2009). Parlament Europejski zajął się tym tematem także bardziej szczegółowo w swoim sprawozdaniu w sprawie gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie rynku wewnętrznego z 2011 r. (A7-0342/2011), w którym omówił kwestie związane z transgraniczną współpracą policyjną i sądową, współpracą między organizatorami zawodów sportowych i operatorami gier hazardowych, tworzeniem sieci krajowych i punktów kontaktowych zajmujących się przypadkami ustawiania meczów oraz ustaleniem definicji pojęcia ustawiania wyników zawodów sportowych na szczeblu UE. Ponadto kwestię ustawiania wyników zawodów sportowych podjęto również w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie europejskiego wymiaru sportu z 2012 r. (A7-0385/2011), w którym Parlament wzywa federacje sportowe do ścisłej współpracy z państwami członkowskimi w celu ochrony uczciwości sportu.

Rada zajęła się po raz pierwszy walką z ustawianiem wyników zawodów sportowych w planie prac UE w dziedzinie sportu na lata 2011–2014 przyjętym w maju 2011 r., w którym uczciwość sportu, a w szczególności walka z ustawianiem wyników, została określona jako temat priorytetowy na lata 2011–2014. Ponadto w listopadzie 2011 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie walki z manipulowaniem wynikami sportowymi, w których wezwano państwa członkowskie i zainteresowane strony do wspierania tworzenia programów edukacyjnych i zapewnienia ścisłej współpracy pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami. Grupa Robocza Rady ds. Sportu debatuje obecnie nad tekstem projektu konkluzji w sprawie ustanowienia strategii na rzecz walki z manipulowaniem wynikami sportowymi, który ma zostać przyjęty w listopadzie 2012 r.

Również dwie agencje UE odpowiedzialne za transgraniczną współpracę sądową i policyjną, EUROPOL i EUROJUST, są aktywnie zaangażowane w walkę z ustawianiem wyników zawodów sportowych. Współpraca organów ścigania na szczeblu UE w dziedzinie sportu koncentrowała się tradycyjnie na kwestii przemocy wśród kibiców; w ciągu ostatnich dwóch lat nowym obszarem współpracy transgranicznej stało się natomiast ustawianie wyników zawodów sportowych. Obecnie badane są dwa przypadki, którymi zajmują się wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze obejmujące cztery państwa UE (HU, DE, FI, AT). EUROPOL i EUROJUST uzasadniają swoje zaangażowanie w sprawy dotyczące ustawiania wyników zawodów sportowych tym, że ustawianie wyników często łączy się z poważną przestępczością zorganizowaną.

Wszystkie te elementy zmierzają w jednym kierunku: walka z ustawianiem wyników zawodów sportowych uzyskała status priorytetowy w różnych obszarach polityki na szczeblu UE (polityka w dziedzinie sportu, nadzór nad rynkami hazardu, walka z korupcją), zaś uwaga opinii publicznej najprawdopodobniej wzrośnie w następstwie ostatnich przypadków korupcji na różnych szczeblach środowiska sportowego.

Ponieważ planowana konwencja nie ma na celu harmonizacji przepisów prawa karnego państw-sygnatariuszy ani osiągnięcia harmonizacji w innych dziedzinach, takich jak przepisy dotyczące gier losowych i zakładów, zaś zgodnie z art. 6 TFUE kompetencje UE obejmują

jedynie prowadzenie działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich w dziedzinie sportu, proponuje się, aby UE uczestniczyła w zbliżających się negocjacjach wraz ze swoimi państwami członkowskimi. Proponowany udział w negocjacjach nie ma wpływu na budżet UE.

W związku z powyższym Komisja zaleca, aby Rada:

– przyjęła załączoną decyzję upoważniającą Komisję Europejską do uczestnictwa w imieniu Unii Europejskiej w negocjacjach w sprawie międzynarodowej konwencji Rady Europy w celu walki z manipulowaniem wynikami sportowymi;

– wydała wytyczne negocjacyjne załączone do tej decyzji;

– wyznaczyła specjalny komitet, w konsultacji z którym negocjacje będą prowadzone.

Zalecenie

DECYZJA RADY

upoważniająca Komisję Europejską do uczestnictwa w imieniu Unii Europejskiej w negocjacjach w sprawie międzynarodowej konwencji Rady Europy w celu walki z manipulowaniem wynikami sportowymi

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 218 ust. 3 i 4,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

Należy otworzyć negocjacje w celu przygotowania międzynarodowej konwencji Rady Europy w celu walki z manipulowaniem wynikami sportowymi.

Unia powinna uczestniczyć w tych negocjacjach,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym upoważnia się Komisję do negocjowania, w imieniu Unii Europejskiej, międzynarodowej konwencji Rady Europy w celu walki z manipulowaniem wynikami sportowymi.

Artykuł 2

Wytyczne negocjacyjne przedstawiono w załączniku.

Artykuł 3

Negocjacje prowadzone są w konsultacji z [nazwa komitetu specjalnego do uzupełnienia przez Radę].

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący

ZAŁĄCZNIK

WYTYCZNE NEGOCJACYJNE

dotyczące międzynarodowej konwencji Rady Europy w celu walki z manipulowaniem wynikami sportowymi

Przyszła konwencja będzie miała na celu stworzenie międzynarodowych ram prawnych dla zapobiegania manipulowaniu wynikami sportowymi, zwłaszcza ustawianiu meczów, oraz zwalczania tego zjawiska; celem konwencji powinna być poprawa współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie oraz utworzenie mechanizmu monitorowania, by zapewnić skuteczne przestrzeganie postanowień konwencji.

Unia Europejska będzie uczestniczyć w tych spotkaniach w celu zapewnienia spójności proponowanej konwencji z dorobkiem prawnym UE, w szczególności w odniesieniu do swobód rynku wewnętrznego (swoboda świadczenia usług i swoboda przedsiębiorczości) oraz współpracy sądowej w sprawach karnych.

Unia Europejska będzie również uczestniczyć w negocjacjach w celu zapewnienia zgodności postanowień przyszłej konwencji z polityką UE w dziedzinie sportu, hazardu online i walki z korupcją. Dokumentami referencyjnymi dla tych polityk są między innymi:

- komunikat Komisji w sprawie rozwijania europejskiego wymiaru sportu (COM (2011) 12 final);
- zielona księga w sprawie gier hazardowych oferowanych w internecie (COM(2011) 128 final);
- komunikat Komisji „Zwalczania korupcji w UE” (COM(2011) 308 final);
- komunikat Komisji „W stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online” (COM(2012) 596 final);
- konkluzje Rady w sprawie walki z manipulowaniem wynikami sportowymi (16819/11).