EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Doporučení pro

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se Evropská komise zmocňuje, aby se jménem EU účastnila jednání o mezinárodní úmluvě Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI A POLITICKÁ SITUACE

Manipulace s výsledky zápasů je jednoznačně považována za jednu z největších hrozeb současného sportu. Podrývá hodnoty sportu, jako je integrita, fair play a respektování druhých. V důsledku tak může organizovaný sport, což je odvětví, které představuje téměř 2 % hrubé přidané hodnoty EU, přijít o podporu fanoušků a propagátorů. Kromě toho jsou do manipulace s výsledky zápasů často zapojeny organizované zločinecké sítě působící v celosvětovém měřítku. Jedná se o problém, který se v současné době stal prioritou pro veřejné orgány, sportovní hnutí a donucovací orgány na celém světě.

Sdělení Komise z roku 2011 nazvané Rozvoj evropského rozměru v oblasti sportu hovoří o manipulaci s výsledky zápasů otevřeně jako o hrozbě, která ovlivňuje etiku a integritu sportu. Problematikou manipulace s výsledky zápasů se dále zabývala zelená kniha Komise z roku 2011 o on-line hazardních hrách, sdělení Komise o boji proti korupci v EU a sdělení Komise nazvané Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry.

V červnu 2011 přijal Evropský parlament písemné prohlášení o potírání korupce v evropském sportu a v únoru 2012 usnesení o evropském rozměru v oblasti sportu, které vyzývá k větší mezinárodní spolupráci k řešení této situace. Dne 29. listopadu 2011 přijala Rada EU závěry o boji proti manipulaci s výsledky zápasů, ve kterých vyzývá Komisi, členské státy a nevládní zúčastněné strany, aby spolupracovaly a přijaly opatření na různých úrovních s cílem zlepšit způsob, jakým je manipulace s výsledky zápasů v EU řešena.

Mezinárodní olympijský výbor (MOV) zřídil v březnu 2011 pracovní skupinu složenou z vysoce postavených představitelů sportovního hnutí, veřejných orgánů, mezinárodních organizací a provozovatelů sázkařských služeb, aby navrhla způsoby boje proti nečestným a nelegálním sportovním sázkám a vypracovala plán pro následná opatření, který byl dne 2. února 2012 přijat v Lausanne.

Dne 28. září 2011 přijal Výbor ministrů Rady Evropy doporučení o prosazování integrity sportu vůči manipulaci s výsledky, zejména pokud jde o zápasy. Doporučení vyzývá rozšířenou částečnou dohodu o sportu (EPAS) k vypracování studie proveditelnosti ohledně případného mezinárodního právního nástroje pro prevenci manipulace s výsledky zápasů a potírání tohoto jevu. Dne 15. března 2012 vzala Rada Evropy na konferenci ministrů odpovědných za sport, kteří se sešli v Bělehradě, na vědomí závěry této studie a vyzvala EPAS, aby ve spolupráci s EU zahájila jednání o případném mezinárodním právním nástroji (úmluvě) o boji proti manipulaci se sportovními výsledky, zejména pokud jde o zápasy. Dne 13. června 2012 tuto výzvu podpořil Výbor ministrů Rady Evropy. V průběhu léta 2012 EPAS oslovila země, které jsou stranami Evropské kulturní úmluvy, a vyzvala je, aby vyjádřily svůj zájem o účast na jednáních ohledně návrhu úmluvy Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky.

2. PŘÍPADNÁ ÚMLUVA RADY EVROPY O BOJI PROTI MANIPULACI SE SPORTOVNÍMI VÝSLEDKY: MOŽNÝ OBSAH A HARMONOGRAM

Na základě studie proveditelnosti, jejímž autorem je EPAS, by případný obsah budoucí úmluvy Rady Evropy mohl být strukturován následovně:

1. Prevence

   (a) Vnitrostátní koordinace

   (b) Propagace a podpora opatření, která mají být přijata ze strany sportovních hnutí

   (c) Zřízení rámce pro trh sportovního sázení

   (d) Podpora opatření, která mají být přijata ze strany provozovatelů sázkařských služeb

2. Mezinárodní spolupráce

   (e) Veřejné orgány – sport

   (f) Veřejné orgány (regulační orgány v oblasti sázení) – provozovatelé sázkařských služeb

   (g) Mezinárodní spolupráce mezi soudními nebo donucovací orgány

   (h) Tripartitní konzultace

3. Sankce

   (i) Kombinace disciplinárních, správních a trestních sankcí

   (j) Disciplinární

   (k) Správní

   (l) Trestní právo

   (m) Jurisdikce

4. Prosazování práva

   (n) Šetření

   (o) Kyberkriminalita

5. Následná opatření

   (p) Sledování

   (q) Výbor úmluvy

Jedním z největších problémů boje proti manipulaci s výsledky zápasů na úrovni EU nebo na mezinárodní úrovni je potřeba zajistit koordinaci mezi různými zúčastněnými stranami zapojenými do této oblasti, zejména mezi veřejnými orgány, donucovacími orgány, regulačními orgány v oblasti hazardních her, všemi složkami sportovních hnutí a provozovateli sázkařských služeb (loterie a soukromé subjekty). Hlavní přidaná hodnota úmluvy Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky by spočívala ve vytvoření platformy pro přeshraniční a meziodvětvovou spolupráci zahrnující všechny

příslušné subjekty. Značnou výhodou úmluvy Rady Evropy by byla struktura pro sledování a dohled na základě modelu stávajících stálých výborů pro úmluvy Rady Evropy v oblasti sportu (antidoping, divácké násilí). Tyto struktury by měly být otevřeny všem příslušným zúčastněným stranám a měly by se stát fórem pro diskuse o provádění úmluvy a o pokroku v boji proti manipulaci s výsledky zápasů v Evropě.

Další důležitou výhodou budoucí úmluvy by byla její otevřenost vůči neevropským zemím: budou ji moci podepsat a ratifikovat všechny země (např. Kanada a Austrálie jsou v současnosti smluvními stranami Antidopingové úmluvy Rady Evropy). Tento aspekt je zásadní, neboť celosvětová spolupráce, zejména se zeměmi, kde je sportovní sázení velmi rozšířené, např. v zemích jihovýchodní Asie, se považuje za základní prvek účinného boje proti mezinárodním sítím organizované trestné činnosti zapojeným do manipulace s výsledky zápasů a působícím na různých kontinentech.

Navrhovaná úmluva by neměla být nástrojem k dosažení harmonizace vnitrostátních právních předpisů smluvních stran. Ačkoli by v úmluvě byla otázka společné definice manipulace s výsledky zápasů a přijetí souboru účinných, odrazujících a přiměřených sankcí zmíněna, byla by příslušná ustanovení formulována tak, aby ponechávala signatářským stranám určitou volnost, jak daná ustanovení provést.

Přesný obsah, struktura a rozsah znění úmluvy se v současné době nacházejí spíše v teoretické rovině, neboť budou předmětem nadcházejících jednáních.

Pracemi na znění úmluvy bude pověřena přípravná skupina složená ze zástupců členských států, které se účastní jednání. V dokumentech, které Rada Evropy zveřejnila, se výslovně předpokládá, že bude otevřena pro zástupce EU. Přípravná skupina se poprvé sešla k informativním rozhovorům ve Štrasburku ve dnech 9. až 11. října 2012. Komise se tohoto prvního přípravného jednání zúčastnila jako pozorovatel *ad hoc*. EPAS bude zastávat úlohu sekretariátu. EPAS počítá se sedmi třídenními jednáními přípravné skupiny mezi říjnem 2012 a prosincem 2013, přičemž Výboru ministrů Rady Evropy by úmluva měla být předložena k podpisu v roce 2014.

3. ÚLOHA EU V BOJI PROTI MANIPULACI S VÝSLEDKY ZÁPASŮ

Téma manipulace s výsledky zápasů je v agendě EU věnované sportu relativně nové; iniciativy v této oblasti mají proto krátkou historii. Na úrovni Komise lze zapojení do boje proti manipulaci s výsledky zápasů zkoumat ze tří různých úhlů, které odpovídají třem hlavním aspektům tohoto problému:

Sportovní aspekt: Podle článku 165 Smlouvy je jedním z cílů opatření EU v oblasti sportu rozvoj evropského rozměru sportu podporou spravedlivého sportovního soutěžení a ochranou mravní integrity sportovců. První konkrétní iniciativu v této oblasti Komise zahájila tím, že do výzvy k předkládání návrhů v rámci provádění přípravné akce „Evropské partnerství na podporu sportu“ zahrnula v prioritní linii projekty, které se zaměřují na předcházení případům ovlivňování sportovních výsledků prostřednictvím vzdělávání a informování příslušných zúčastněných stran, zejména sportovců, rozhodčích, delegátů a organizátorů. Cílem finanční podpory v rámci této výzvy k předkládání návrhů je posílit preventivní stránku boje proti manipulaci s výsledky zápasů prostřednictvím výměny osvědčených postupů. Boj proti manipulaci s výsledky zápasů je rovněž jedním z cílů kapitoly zaměřené na sport v navrhovaném programu „Erasmus pro všechny“, který by měl umožnit podporu podobných akcí po roce 2014 strukturovaným způsobem. Při určování způsobů řešení manipulace

sportovních výsledků na evropské a mezinárodní úrovni Komise kromě poskytování finanční pomoci úzce spolupracuje s externími zúčastněnými stranami (zejména MOV a Rada Evropy). Komise působí také jako sekretariát odborné skupiny EU zabývající se řádnou správou ve sportu, která byla zřízena na základě usnesení Rady o pracovním plánu EU v oblasti sportu z května 2011. Odborná skupina EU vypracovala doporučení k dalším úvahám v rámci pracovní skupiny Rady pro sport v červnu 2012.

Aspekt hazardních her a sázek: Manipulace s výsledky zápasů nemusí nutně souviset se sportovními sázkami. Kombinace neregulovaných sportovních sázek a manipulace s výsledky zápasů však v současné době ohrožuje sportovní akce, a to z velké části kvůli jednotlivcům či zločineckým sítím, které sportovní sázky využívají k získání příjmu a/nebo pro praní špinavých peněz. Otázky týkající se integrity sportu byly součástí veřejných konzultací, které Komise vedla v roce 2011 v rámci zelené knihy o on-line hazardních hrách a na které obdržela od různých zúčastněných stran včetně sportovních organizací přibližně 250 odpovědí. Konzultace v roce 2011 doplnilo pět tematických workshopů, z nichž jeden, který se konal dne 10. května 2011, byl zaměřen především na on-line hazardní hry a integritu sportu (se zaměřením na manipulaci s výsledky zápasů). V návaznosti na zelenou knihu přijala Komise dne 23. října 2012 sdělení nazvané Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry (COM(2012) 596 final). Ochrana integrity sportu proti manipulaci s výsledky zápasů je jednou z priorit sdělení s navrhovaným akčním plánem, v jehož rámci se má Komise účastnit jednání Rady Evropy o možné úmluvě proti manipulaci sportovních výsledků.

Aspekt korupce: Manipulace s výsledky zápasů je forma korupce a jako taková je stíhána podle vnitrostátního trestního práva. Komise provádí protikorupční balíček, který byl přijat v roce 2011 a který usiluje o lepší monitorování a hodnocení úsilí v boji proti korupci, a to zejména zavedením zprávy o boji proti korupci v EU, což je nástroj, prostřednictvím kterého bude Komise pravidelně posuzovat různé nevyřešené aspekty související s korupcí a schopnost kontroly korupce v členských státech EU. Ve zprávě by mohly být zahrnuty všechny nevyřešené otázky týkající se korupce, včetně manipulace s výsledky zápasů. Zprávu o boji proti korupci v EU, která bude doplněna analýzami jednotlivých členských států, včetně konkrétních doporučení, bude Komise od roku 2013 zveřejňovat každé dva roky. Zároveň Komise v současné době zvažuje způsoby možné účasti EU ve Skupině států proti korupci (GRECO), kterou zřídila Rada Evropy a která by měla být pro EU v boji proti korupci přínosem.

Evropský parlament se rovněž dotkl otázky manipulace s výsledky zápasů, zejména souvisejících sázek, ve své zprávě za rok 2009 o nebezpečnosti hazardních her poskytovaných on-line (A6-0064/2009). Podrobněji se Parlament touto otázkou rovněž zabýval ve zprávě za rok 2011 o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu (A7-0342/2011), ve které zmínil otázky související s přeshraniční policejní a soudní spoluprací, spoluprací mezi pořadateli sportovních soutěží a provozovateli hazardních her, vytvořením vnitrostátních sítí a kontaktních míst pro řešení případů ovlivňování výsledků a s vypracováním definice manipulace s výsledky zápasů na úrovni EU. Dále se danou otázkou Evropský parlament zabýval ve zprávě za rok 2012 o evropském rozměru v oblasti sportu (A7-0385/2011), v níž vybízí sportovní federace, aby úzce spolupracovaly s členskými státy za účelem ochrany integrity sportu.

Rada se otázkou boje proti manipulaci s výsledky zápasů v EU zabývala poprvé v pracovním plánu EU v oblasti sportu na období let 2011–2014, který byl přijat v květnu 2011 a ve kterém byla integrita sportu, zejména boj proti manipulacím s výsledky zápasů, stanovena prioritním

tématem na období 2011–2014. Kromě toho přijala Rada v listopadu 2011 závěry o boji proti manipulaci s výsledky zápasů, ve kterých členské státy a zúčastněné strany vyzvala, aby podpořily vypracování vzdělávacích programů a úzkou spolupráci mezi všemi zúčastněnými stranami. Pracovní skupina Rady pro sport v současné době projednává znění návrhu závěrů o zavedení strategie boje proti manipulaci se sportovními výsledky, které mají být přijaty v listopadu 2012.

Do boje proti manipulaci s výsledky zápasů se rovněž aktivně zapojují obě agentury EU zabývající se přeshraniční soudní a policejní spoluprací – EUROPOL a EUROJUST. Spolupráce donucovacích orgánů na úrovni EU v oblasti sportu se tradičně zaměřovala na otázku diváckého násilí, přičemž manipulace s výsledky zápasů se jako nová oblast přeshraniční spolupráce objevila v posledních dvou letech. V současné době jsou projednávány dva případy; pro jejich řešení byl zřízen společný vyšetřovací tým (JIT) zahrnující čtyři země EU (HU, DE, FI, AT). Jako důvod své účasti na těchto případech uvádí EUROPOL a EUROJUST skutečnost, že manipulace s výsledků zápasů je často spojena se závažnou organizovanou trestnou činností.

Všechny tyto prvky poukazují stejným směrem: boj proti manipulaci s výsledky zápasů získal status priority v různých oblastech politiky (politika sportu, dohledu nad trhem s hazardními hrami, boj proti korupci) na úrovni EU a pozornost veřejnosti se pravděpodobně zvýší v návaznosti na nedávné případy korupce na různých úrovních sportovního světa.

Vzhledem k tomu, že plánovaná úmluva nemá v úmyslu harmonizovat trestní právo signatářských zemí, ani dosáhnout souladu v jiných oblastech, jako jsou právní předpisy upravující hazardní hry a sázky, a vzhledem k tomu, že na základě článku 6 Smlouvy o fungování EU má EU pouze pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států v oblasti sportu, navrhuje se, aby se EU nadcházejících jednání účastnila společně s členskými státy. Navrhovaná účast na jednáních nemá žádný dopad na rozpočet EU.

Komise proto doporučuje, aby Rada:

– přijala připojené rozhodnutí, kterým se Evropská komise zmocňuje, aby se jménem EU účastnila jednání o mezinárodní úmluvě Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky;

– vydala směrnice pro jednání připojené k uvedenému rozhodnutí;

– určila zvláštní výbor, se kterým bude jednání konzultováno.

Doporučení pro

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se Evropská komise zmocňuje, aby se jménem EU účastnila jednání o mezinárodní úmluvě Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 218 odst. 3 a 4 této smlouvy,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

Měla by být zahájena jednání o přípravě mezinárodní úmluvy Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky.

Unie by se na těchto jednáních měla podílet,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Komise se zmocňuje, aby jménem Evropské unie sjednala mezinárodní úmluvu Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky.

Článek 2

Směrnice pro jednání jsou stanoveny v příloze.

Článek 3

Jednání se povedou v konzultaci s [název zvláštního výboru, který vloží Rada].

Článek 4

Toto rozhodnutí je určeno Komisi.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda

PŘÍLOHA

SMĚRNICE PRO JEDNÁNÍ

ve věci mezinárodní úmluvy Rady Evropy o boji proti manipulaci se sportovními výsledky

Budoucí úmluva se zaměří na vytvoření mezinárodního právního rámce pro prevenci a boj proti manipulaci se sportovními výsledky, zejména manipulaci s výsledky zápasů; jejím cílem by mělo být posílení mezinárodní spolupráce v této oblasti a zřízení monitorovacího mechanismu k zajištění účinného uplatňování ustanovení úmluvy.

Evropská unie se bude těchto jednání účastnit ve snaze zajistit soulad návrhu úmluvy s *acquis* EU, zejména z hlediska svobod vnitřního trhu (volný pohyb služeb a svoboda usazování) a soudní spolupráce v trestních věcech.

Cílem účasti Evropské unie na jednáních bude též zajištění souladu budoucí úmluvy s politikami EU v oblasti sportu, on-line hazardních her a boje proti korupci. Referenčními dokumenty pro tyto politiky jsou mimo jiné:

- Sdělení Komise o rozvoji evropského rozměru v oblasti sportu (KOM(2011) 12 v konečném znění);
- Zelená kniha o on-line hazardních hrách (KOM(2011) 128 v konečném znění);
- Sdělení Komise o boji proti korupci v EU (KOM(2011) 308 v konečném znění);
- Sdělení Komise nazvané Příprava uceleného evropského rámce pro on-line hazardní hry (COM(2012) 596 final)
- Závěry Rady o boji proti manipulaci s výsledky zápasů (16819/11).