EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Priporočilo

SKLEP SVETA

o pooblastitvi Evropske komisije, da v imenu EU sodeluje v pogajanjih o mednarodni konvenciji Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE IN POLITIČNI OKVIR

Vnaprejšnje dogovarjanje izidov tekem velja za eno največjih groženj sodobnemu športu. Spodbija športne vrednote, kot so integriteta, *fair play* in spoštovanje drugih. Športne navdušence in navijače lahko odvrne od organiziranega športa, ki predstavlja skoraj 2 % bruto dodane vrednosti EU. Poleg tega so v vnaprejšnje dogovarjanje izidov tekem pogosto vpletene organizirane kriminalne združbe na svetovni ravni. Ta težava je zdaj postala prednostna naloga javnih organov, športnega gibanja in organov kazenskega pregona po vsem svetu.

V sporočilu Komisije iz leta 2011 „Razvijanje evropske razsežnosti v športu“ je vnaprejšnje dogovarjanje izidov tekem izrecno opredeljeno kot grožnja, ki krši športno etiko in integriteto. To težavo je Komisija leta 2011 obravnavala tudi v zeleni knjigi Komisije o spletnih igrah na srečo, sporočilu Komisije „Boj proti korupciji v EU“ in sporočilu Komisije „Celovitemu evropskemu okviru za spletne igre na srečo naproti“.

Evropski parlament je junija 2011 sprejel pisno izjavo o boju proti korupciji v evropskem športu, februarja 2012 pa resolucijo o razvijanju evropske razsežnosti v športu, v kateri je pozval k okrepljenem mednarodnem sodelovanju v boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem. Svet EU je 29. novembra 2011 sprejel sklepe o boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem, v katerih Komisijo, države članice in nevladne zainteresirane strani poziva k sodelovanju in ukrepanju na različnih ravneh, da bi izboljšali način boja proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem v EU.

Mednarodni olimpijski komite (MOK) je marca 2011 ustanovil delovno skupino, ki jo sestavljajo visoki predstavniki športnega gibanja, javni organi, mednarodne organizacije in ponudniki stav, njen cilj pa je predlagati načine za boj proti nepravilnim in nezakonitim športnim stavam. Skupina je načrt za nadaljnje ukrepanje sprejela 2. februarja 2012 v Lozani.

Odbor ministrov Sveta Evrope je 28. septembra 2011 sprejel priporočilo o spodbujanju integritete športa zoper prirejanje športnih rezultatov, zlasti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem. V priporočilu poziva razširjeni delni sporazum o športu (EPAS), naj izvede študijo izvedljivosti morebitnega mednarodnega pravnega instrumenta za preprečevanje in zatiranje vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem. Na konferenci ministrov za šport Sveta Evrope 15. marca 2012 v Beogradu so se ministri seznanili z ugotovitvami študije in EPAS pozvali, naj v sodelovanju z EU začne pogajanja o morebitnem mednarodnem pravnem instrumentu (konvenciji) za boj proti prirejanju športnih rezultatov, zlasti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem. Odbor ministrov Sveta Evrope je 13. junija 2012 ta poziv podprl. Poleti 2012 je EPAS državam pogodbenicam evropske kulturne konvencije poslal poziv, naj izrazijo svoje zanimanje za sodelovanje v pogajanjih o osnutku konvencije Sveta Evrope proti prirejanju športnih rezultatov.

2. MOREBITNA KONVENCIJA SVETA EVROPE ZA BOJ PROTI VNAPREJŠNJEMU DOGOVARJANJU IZIDOV TEKEM: MOŽNA VSEBINA IN ČASOVNI RAZPORED

Na podlagi študije izvedljivosti, ki jo je opravil EPAS, bi lahko imela prihodnja konvencija Sveta Evrope naslednjo obliko:

1. Preprečevanje

   (a) Notranje usklajevanje

   (b) Spodbujanje in podpiranje ukrepov, ki jih morajo sprejeti športna gibanja

   (c) Vzpostavitev okvira za trg stav

   (d) Spodbujanje ukrepov, ki jih morajo sprejeti ponudniki stav

2. Mednarodno sodelovanje

   (e) Javni organi – šport

   (f) Javni organi (regulatorni organi za stave) – ponudniki stav

   (g) Mednarodno sodelovanje med pravosodnimi organi ali organi kazenskega pregona

   (h) Tristranska posvetovanja

3. Sankcije

   (i) Kombinacija disciplinskih, upravnih in kazenskih sankcij

   (j) Disciplinske sankcije

   (k) Upravne sankcije

   (l) Kazensko pravo

   (m) Pristojnost

4. Kazenski pregon

   (n) Preiskava

   (o) Kibernetska kriminaliteta

5. Nadaljnji ukrepi

   (p) Spremljanje

   (q) Odbor konvencije

Eden glavnih težav v boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem na evropski in mednarodni ravni je potreba po usklajevanju med različnimi zainteresiranimi stranmi, dejavnimi na tem področju, zlasti med javnimi organi, organi kazenskega pregona, regulatornimi organi za stave, vsemi deli športnega gibanja ter ponudniki stav (loterijami in zasebnimi ponudniki). Glavna dodana vrednost konvencije Sveta Evrope proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem bi bila vzpostavitev platforme za čezmejno in medsektorsko sodelovanje, ki bi vključevala vse zadevne udeležence. Velika prednost konvencije Sveta Evrope bi bile njene strukture za spremljanje in nadaljnje ukrepanje, ki bi temeljile na modelu

obstoječih stalnih odborov konvencij Sveta Evrope na področju športa (proti dopingu, o nasilju gledalcev). Te strukture bi morale biti odprte vsem pomembnim zainteresiranim stranem in bi morale postati forum za razprave o izvajanju konvencije ter napredku v boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem v Evropi.

Druga pomembna prednost prihodnje konvencije bi bila njena odprtost neevropskim državam: konvencijo bodo lahko podpisale in ratificirale vse države (Kanada in Avstralija sta na primer trenutno pogodbenici konvencije Sveta Evrope proti dopingu). Ta vidik je ključnega pomena, saj je sodelovanje po vsem svetu, zlasti v državah, v katerih so športne stave razširjene, na primer v jugovzhodni Aziji, bistven element za učinkovit boj proti mednarodnim organiziranim kriminalnim združbam, vpletenim v vnaprejšnje dogovarjanje izidov tekem na različnih celinah.

Predlagana konvencija ne bi bila instrument za uskladitev nacionalnih zakonodaj podpisnic. Čeprav bosta v konvenciji omenjeni vprašanji skupne opredelitve vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem in sprejetja niza učinkovitih, odvračilnih in sorazmernih sankcij, bo besedilo zadevnih določb oblikovano tako, da bo podpisnicam pri izvajanju teh določb dovoljevalo določeno stopnjo prožnosti.

Natančna vsebina, zgradba in področje uporabe besedila konvencije so trenutno precej teoretični in bodo predmet prihodnjih pogajanj.

Redakcijska skupina, sestavljena iz predstavnikov držav članic, vključenih v pogajanja, bo zadolžena za pripravo besedila konvencije. Dokumenti, ki jih je razposlal Svet Evrope, izrecno predvidevajo, da bo skupina odprta tudi predstavniku EU. Redakcijska skupina se je za začetne pogovore prvič sestala v Strasbourgu med 9. in 11. oktobrom 2012. Komisija se je tega sestanka udeležila kot *ad hoc* opazovalka. EPAS bo imel vlogo sekretariata. Predvideva sedem tridnevnih sestankov redakcijske skupine med oktobrom 2012 in decembrom 2013, cilj pa je konvencijo Odboru ministrov Sveta Evrope predstaviti leta 2014.

3. VLOGA EU V BOJU PROTI VNAPREJŠNJEMU DOGOVARJANJU IZIDOV TEKEM

Vprašanje vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem je na agendi EU za šport razmeroma novo, zato so pobude v zvezi z njim zelo nove. Sodelovanje v boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem je na ravni Komisije mogoče obravnavati iz treh različnih zornih kotov, ki ustrezajo trem glavnim vidikom te težave:

Šport: člen 165 Pogodbe določa, da je eden od ciljev ukrepanja EU na področju športa razvoj evropske razsežnosti v športu s spodbujanjem pravičnosti na športnih tekmovanjih in zaščito moralne integritete športnikov. Komisija je prvo konkretno pobudo na tem področju sprejela s tem, da je v razpis za zbiranje predlogov za izvajanje pripravljalnega ukrepa „Evropsko partnerstvo za šport“ za leto 2012 vključila prednostno postavko za projekte, ki se osredotočajo na preprečevanje vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem z izobraževanjem in obveščanjem zadevnih zainteresiranih strani, zlasti športnikov, sodnikov, odgovornih za tekme in oseb v športni upravi. Cilj finančne podpore v okviru tega razpisa je okrepiti preventivno stran boja proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem z izmenjavo dobrih praks. Boj proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem je tudi eden od ciljev, določenih v poglavju o športu predlaganega programa „Erasmus za vse“, ki naj bi po letu 2014 omogočil strukturirano podporo podobnim ukrepom. Poleg zagotavljanja finančne pomoči Komisija pri določanju načinov za boj proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem na mednarodni ravni tesno sodeluje z zunanjimi zainteresiranimi stranmi (zlasti MOK in Svetom Evrope).

Komisija deluje tudi kot sekretariat strokovne skupine EU za dobro upravljanje v športu, ustanovljene na podlagi Resolucije Sveta o delovnem načrtu EU za šport maja 2011. Strokovna skupina je junija 2012 pripravila priporočila za nadaljnjo obravnavo v okviru delovne skupine Sveta za šport.

Igre na srečo in stave: vnaprejšnje dogovarjanje izidov tekem ni nujno povezano s športnimi stavami. Kljub temu je kombinacija nereguliranih športnih stav in vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem resnična grožnja športnim dogodkom, zlasti zaradi posameznikov ali kriminalnih združb, ki športne stave izkoriščajo za ustvarjanje dobička ali pranje denarja. Vprašanja, povezana z integriteto športa, so bila vključena v zeleno knjigo o spletnih igrah na srečo, javnega posvetovanja, ki ga je Komisija izvedla leta 2011. Različne zainteresirane strani, vključno s športnimi organi, so poslale približno 250 odgovorov. Posvetovanje je leta 2011 spremljalo pet tematskih delavnic, od katerih se je ena (10. maja 2011) osredotočala predvsem na spletne igre na srečo in integriteto športa (s poudarkom na vnaprejšnjem dogovarjanju izidov tekem). Kot nadaljnji ukrep po zeleni knjigi je Komisija 23. oktobra 2012 sprejela Sporočilo „Celovitemu evropskem okviru za spletne igre na srečo naproti“ (COM(2012) 596 final). Varovanje integritete športa zoper vnaprejšnje dogovarjanje izidov tekem je ena od prednostnih nalog iz sporočila, ki vsebuje predlog akcijskega načrta, ki predvideva udeležbo Komisije pri pripravi konvencije Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov.

Korupcija: vnaprejšnje dogovarjanje izidov tekem je oblika korupcije, zato se sankcionira v skladu z nacionalno kazensko zakonodajo. Komisija izvaja leta 2011 sprejeti protikorupcijski paket, ki je osredotočen na izboljšanje spremljanja in ocenjevanja protikorupcijskih prizadevanj, zlasti s pripravo poročila EU o boju proti korupciji, s katerim bo Komisija redno ocenjevala različne nerešene vidike v zvezi s korupcijo in zmogljivostjo nadzora nad korupcijo v državah članicah EU. Poročilo bi lahko zajemalo tudi odprta vprašanja v zvezi s korupcijo, vključno z vnaprejšnjim dogovarjanjem izidov tekem. Komisija bo poročilo EU o boju proti korupciji skupaj z analizami za posamezne države članice in prilagojenimi priporočili zanje objavila vsaki dve leti od leta 2013 naprej. Poleg tega Komisija trenutno preučuje načine za morebitno sodelovanje EU v skupini držav proti korupciji Sveta Evrope (GRECO), ki naj bi prineslo dodano vrednost v boju EU proti korupciji.

Evropski parlament je vprašanje vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem obravnaval v poročilu o neoporečnosti spletnih iger na srečo iz leta 2009 (A6-0064/2009), pri čemer se je zlasti posvetil vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem, povezanim s športnimi stavami. Parlament se je s tem vprašanjem podrobneje ukvarjal tudi v poročilu iz leta 2011 o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu (A7-0342/2011), v katerem so navedena omenjena vprašanja, povezana s čezmejnim policijskim in pravosodnim sodelovanjem med organizatorji športnih tekmovanj in ponudniki stav, vzpostavitvijo nacionalnih mrež in kontaktnih točk za reševanje primerov vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem ter opredelitvijo vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem na ravni EU. Vprašanje vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem je bilo obravnavano tudi v poročilu Evropskega parlamenta iz leta 2012 o evropski razsežnosti v športu (A7-0385/2011), v katerem Evropski parlament športne zveze poziva, naj tesno sodelujejo z državami članicami pri varovanju integritete športa.

Svet se je z bojem proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem prvič ukvarjal v delovnem načrtu EU za šport za obdobje 2011–2014, ki ga je sprejel maja 2011 in v katerem je integriteto športa, zlasti boj proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem, določil kot prednostno nalogo za navedeno obdobje. Poleg tega je Svet novembra 2011 sprejel sklepe o boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem, v katerih države članice in interesne

skupine poziva, naj spodbujajo razvoj izobraževalnih programov in zagotovijo tesno sodelovanje med vsemi zainteresiranimi stranmi. Delovna skupina Sveta za šport trenutno razpravlja o besedilu osnutka sklepov o določitvi strategije za boj proti prirejanju športnih rezultatov, ki bo sprejet novembra 2012.

V boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem dejavno sodelujeta tudi agenciji EU, pristojni za čezmejno pravosodno in policijsko sodelovanje (EUROPOL in EUROJUST).Medtem ko je bilo sodelovanje med organi kazenskega pregona na ravni EU na področju športa običajno usmerjeno na vprašanje nasilja gledalcev, se je v zadnjih dveh letih kot novo področje za čezmejno sodelovanje pojavilo vprašanje vnaprejšnjega dogovarjanja izidov tekem. Trenutno sta odprta dva primera; za njuno obravnavo je bila vzpostavljena skupna preiskovalna enota, ki vključuje štiri države članice EU (Madžarsko, Nemčijo, Finsko in Avstrijo). EUROPOL in EUROJUST svojo vključenost v primere utemeljujeta s tem, da vnaprejšnje dogovarjanje izidov tekem pogosto pomeni težje oblike kriminala.

Vsi ti elementi kažejo na to, da je boj proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem postal prednostna naloga na različnih področjih politike (športne politike, nadzora trgov za igre na srečo, boja proti korupciji) na ravni EU, pozornost javnosti pa se bo po nedavnih primerih korupcije na različnih ravneh v svetu športa še povečalo.

Ker cilj predvidene konvencije ni uskladitev določb kazenskega prava v državah podpisnicah, ne uskladitev na drugih področjih, kot so igre na srečo in zakoni o stavah, in ker je na podlagi člena 6 PDEU EU pristojna samo za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic na področju športa, se predlaga, da EU sodeluje v prihodnjih pogajanjih skupaj s svojimi državami članicami. Predlagano sodelovanje v pogajanjih ne vpliva na proračun EU.

Komisija zato priporoča, da Svet:

– sprejme priloženi sklep, s katerim pooblašča Evropsko komisijo, da v imenu EU sodeluje v pogajanjih o mednarodni konvenciji Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov;

– izda pogajalske smernice, priložene navedenemu sklepu;

– imenuje poseben odbor, s katerim se je treba posvetovati med pogajanji.

Priporočilo

SKLEP SVETA

o pooblastitvi Evropske komisije, da v imenu EU sodeluje v pogajanjih o mednarodni konvenciji Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 218(3) in (4) Pogodbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

Treba bi bilo začeti pogajanja za pripravo mednarodne konvencije Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov.

V teh pogajanjih bi morala sodelovati Unija –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Komisijo se pooblasti, da v imenu Evropske unije sodeluje v pogajanjih o mednarodni konvenciji Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov.

Člen 2

Pogajalske smernice so opredeljene v Prilogi.

Člen 3

Pogajanja se opravijo ob posvetovanju z [ime posebnega odbora vnese Svet].

Člen 4

Ta sklep je naslovljen na Komisijo.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik

PRILOGA

POGAJALSKE SMERNICE

za mednarodno konvencijo Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov

Cilj prihodnje konvencije bo pripraviti mednarodni pravni okvir za preprečevanje in boj proti prirejanju športnih rezultatov, zlasti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem; cilj konvencije pa bi moral biti okrepitev mednarodnega sodelovanja na tem področju in vzpostavitev nadzornega mehanizma za zagotavljanje, da se določbe iz konvencije izvajajo učinkovito.

Evropska unija bo sodelovala na teh sestankih, da zagotovi usklajenost predlagane konvencije s pravnim redom EU, zlasti glede svoboščin na notranjem trgu (svoboda opravljanja storitev in svoboda ustanavljanja) in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah.

Evropska unija bo sodelovala tudi v pogajanjih, da zagotovi usklajenost določb prihodnje konvencije s politikami EU na področju športa, spletnih iger na srečo in boja proti korupciji. Referenčni dokumenti za te politike so med drugim:

- Sporočilo Komisije „Razvijanje evropske razsežnosti v športu“ (COM(2011) 12 final);
- Zelena knjiga o spletnih igrah na srečo (COM(2011) 128 final);
- Sporočilo Komisije „Boj proti korupciji v EU“ (COM(2011) 308 final);
- Sporočilo Komisije „Celovitemu evropskemu okviru za spletne igre na srečo naproti“ (COM(2012) 596 final);
- Sklepi Sveta o boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju izidov tekem (16819/11).