EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 13. 11. 2012
COM(2012) 655 final

Odporúčanie

ROZHODNUTIE RADY

ktorým sa povoľuje Európskej komisii zúčastniť sa v mene EÚ na rokovaniach o medzinárodnom dohovore Rady Európy o boji proti ovplyvňovaniu športových výsledkov

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. SÚVISLOSTI A POLITICKÝ KONTEXT

Ovplyvňovanie výsledkov zápasov sa považuje za jednu z najväčších hrozieb pre súčasný šport. Podkopáva športové hodnoty akými sú bezúhonnosť, čestná hra a úcta voči ostatným. Takéto ovplyvňovanie odrádza fanúšikov a prívržencov od organizovaného športu – odvetvia, ktoré predstavuje takmer 2 % hrubej pridanej hodnoty EÚ. Na ovplyvňovaní výsledkov zápasov sa navyše často podieľajú organizované zločinecké siete, ktoré pôsobia na celom svete. Riešenie tohto problému je teraz prioritou verejných orgánov, športového hnutia a orgánov presadzovania práva na celom svete.

V oznámení Komisie o rozvíjaní európskeho rozmeru v športe z roku 2011 sa explicitne uvažuje o ovplyvňovaní výsledkov zápasov ako o hrozbe porušovania etiky a bezúhonnosti v športe. Problém ovplyvňovania výsledkov zápasov bol aj predmetom zelenej knihy Komisie o online hazardných hrách z roku 2011, oznámenia Komisie o boji proti korupcii v EÚ a oznámenia Komisie „Smerom ku komplexnému európskemu rámcu v oblasti online hazardných hier“.

Európsky parlament prijal v júni 2011 písomné vyhlásenie o boji proti korupcii v európskom športe a vo februári 2012 uznesenie o rozvíjaní európskeho rozmeru v športe, v ktorom vyzýva k intenzívnejšej medzinárodnej spolupráci pri riešení problému ovplyvňovania výsledkov zápasov. Rada EÚ prijala 29. novembra 2011 závery o boji proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov, v ktorých vyzýva Komisiu, členské štáty a mimovládne zainteresované strany k spolupráci a prijatiu opatrení na rôznych úrovniach s cieľom zlepšiť spôsob riešenia problému ovplyvňovania výsledkov zápasov v EÚ.

Medzinárodný olympijský výbor (MOV) zriadil v marci 2011 pracovnú skupinu pozostávajúcu z vysokých predstaviteľov športového hnutia, verejných orgánov, medzinárodných organizácií a prevádzkovateľov stávkových služieb s cieľom navrhnúť spôsoby boja proti neregulárnym a nezákonným športovým stávkam v pláne na ďalšie opatrenia, ktorý bol prijatý 2. februára 2012 v Lausanne.

Výbor ministrov Rady Európy prijal 28. septembra 2011 odporúčanie týkajúce sa podpory bezúhonnosti v športe v rámci boja proti ovplyvňovaniu výsledkov, a to najmä v prípade zápasov. V odporúčaní sa vyzýva Rozšírená čiastočná dohoda o športe (Enlarged Partial Agreement on Sports, ďalej len „EPAS“), aby vypracovala štúdiu uskutočniteľnosti, pokiaľ ide o možný medzinárodný právny nástroj na predchádzanie ovplyvňovaniu výsledkov zápasov a boja s ním. Ministri zodpovední za šport, ktorí sa 15. marca 2012 zišli na konferencii Rady Európy v Belehrade, vzali na vedomie závery štúdie a vyzvali EPAS, aby v spolupráci s EÚ začala rokovania o možnom medzinárodnom právnom nástroji (dohovore) proti ovplyvňovaniu športových výsledkov, a to najmä výsledkov zápasov. Výbor ministrov Rady Európy podporil túto výzvu 13. júna 2012. V lete 2012 EPAS písomne vyzvala krajiny, ktoré sú zmluvnými stranami Európskeho kultúrneho dohovoru, aby vyjadrili svoj záujem o účasť na rokovaniach týkajúcich sa návrhu dohovoru Rady Európy proti ovplyvňovaniu športových výsledkov.

2. MOŽNÝ DOHOVOR RADY EURÓPY PROTI OVPLYVŇOVANIU ŠPORTOVÝCH VÝSLEDKOV: MOŽNÝ OBSAH A HARMONOGRAM

Prípadný obsah budúceho dohovoru Rady Európy (ďalej len „RE“) môže byť na základe štúdie uskutočnenej skupinou EPAS zostavený takto:

1. Prevencia

   (a) Vnútroštátna koordinácia

   (b) Propagácia a podpora opatrení, ktoré má prijať športové hnutie

   (c) Stanovenie rámca pre stávkový trh

   (d) Podpora opatrení, ktoré majú prijať prevádzkovatelia stávkových služieb

2. Medzinárodná spolupráca

   (e) Verejné orgány – šport

   (f) Verejné orgány (regulačné orgány v oblasti stávok) – prevádzkovatelia stávkových služieb

   (g) Medzinárodná spolupráca medzi súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva

   (h) Trojstranné konzultácie

3. Sankcie

   (i) Kombinácia disciplinárnych, správnych a trestných sankcií

   (j) Disciplinárne

   (k) Správne

   (l) Trestnoprávne

   (m) Jurisdikcia

4. Presadzovanie práva

   (n) Vyšetrovanie

   (o) Počítačová kriminalita

5. Následné opatrenia

   (p) Monitorovanie

   (q) Výbor dohovoru

Jednou z najdôležitejších otázok v boji proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov v EÚ alebo na medzinárodnej úrovni je potreba zabezpečiť koordináciu medzi rôznymi zainteresovanými

stranami v tejto oblasti, najmä medzi verejnými orgánmi, orgánmi presadzovania práva, regulačnými orgánmi v oblasti hazardných hier, športovým hnutím a všetkými jeho zložkami a prevádzkovateľmi stávkových služieb (lotérie a súkromní prevádzkovatelia). Hlavná pridaná hodnota dohovoru RE proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov by spočívala v zriadení platformy pre cezhraničnú a medziodvetvovú spoluprácu, ktorá by zahŕňala všetky príslušné subjekty. Výrazná výhoda dohovoru RE by spočívala v jej štruktúrach monitorovania a následných opatreniach, založených na modeli súčasných stálych výborov pre dohovory RE v oblasti športu (antidoping, násilie divákov). Tieto štruktúry by mali byť otvorené všetkým príslušným zainteresovaným stranám a mali by sa z nich stať fóra, na ktorých sa diskutuje o vykonávaní dohovoru a o pokroku v boji proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov.

Ďalšia dôležitá výhoda budúceho dohovoru by spočívala v otvorenosti voči neeurópskym krajinám: všetky krajiny budú môcť podpísať a ratifikovať dohovor (príkladom sú Kanada a Austrália, ktoré sú v súčasnosti zmluvnými stranami Dohovoru Rady Európy proti dopingu). Tento aspekt je zásadný, pretože celosvetová spolupráca, a to najmä s krajinami, v ktorých sú veľmi rozšírené športové stávky, ako napríklad v krajinách juhovýchodnej Ázie, sa považuje za dôležitý prvok účinného boja proti medzinárodným zločineckým sieťam zapojeným do ovplyvňovania výsledkov zápasov a pôsobiacim na rôznych kontinentoch.

Navrhovaný dohovor by nebol nástrojom na dosiahnutie harmonizácie vnútroštátnych právnych predpisov zmluvných strán. Hoci by sa v dohovore uviedla otázka dohody na definícii ovplyvňovania výsledkov zápasov a prijatia súboru účinných, odrádzajúcich a primeraných sankcií, príslušné ustanovenia by boli naformulované tak, aby sa ponechala zmluvným stranám istá flexibilnosť pri vykonávaní týchto ustanovení.

Presný obsah, štruktúra a rozsah znenia dohovoru sú v súčasnosti skôr teoretické a budú predmetom nadchádzajúcich rokovaní.

Znenie dohovoru pripraví redakčná skupina zložená zo zástupcov členských štátov zapojených do rokovaní. V dokumentoch, ktoré zverejnila Rada Európy, sa výslovne predpokladá, že skupina bude otvorená pre zástupcov EÚ. Redakčná skupina sa prvýkrát stretla na prieskumných rozhovoroch 9 – 11. októbra 2012 v Štrasburgu. Komisia sa zúčastnila tohto prvého prieskumného stretnutia ako pozorovateľ *ad hoc*. EPAS bude zastávať rolu sekretariátu. EPAS predpokladá, že sa medzi októbrom a decembrom 2013 uskutoční sedem trojdňových stretnutí redakčnej skupiny s cieľom predstaviť dohovor výboru ministrov Rady Európy na podpis v roku 2014.

3. ÚLOHA EÚ V BOJI PROTI OVPLYVŇOVANIU VÝSLEDKOV ZÁPASOV

Téma ovplyvňovania výsledkov zápasov je v agende EÚ venovanej športu pomerne nová; iniciatívy v tejto oblasti preto vzišli len nedávno. Zapojenie Komisie do boja proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov možno preskúmať z troch rôznych uhlov, ktoré zodpovedajú trom hlavným aspektom tohto problému:

Športový aspekt: podľa článku 165 zmluvy je jedným z cieľov činnosti EÚ v oblasti športu rozvíjanie európskeho rozmeru v športe prostredníctvom podpory spravodlivého športového súťaženia a ochrany morálnej bezúhonnosti športovcov. Komisia prijala prvú konkrétnu iniciatívu v tejto oblasti tým, že zahrnula ako prioritu do výzvy na predkladanie návrhov, ktorou sa vykonáva prípravná akcia „Európske partnerstvo v oblasti športu“, projekty, ktoré sa sústreďujú na predchádzanie prípadom ovplyvňovania výsledkov zápasov prostredníctvom vzdelávania a informovania príslušných zainteresovaných strán, najmä atlétov, rozhodcov,

delegátov a organizátorov. Cieľom finančnej podpory poskytnutej prostredníctvom výzvy na predkladanie návrhov je posilniť preventívnu stránku boja proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov výmenou osvedčených postupov. Boj proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov sa uvádza tiež ako jeden z cieľov v kapitole o športe navrhovaného programu „Erasmus pre všetkých“, na základe ktorého by malo byť po roku 2014 možné podporiť podobné akcie štruktúrovaným spôsobom. Popri poskytovaní finančnej pomoci Komisia úzko spolupracuje s externými zainteresovanými stranami (najmä s MOV a Radou Európy) pri určovaní spôsobov riešenia problému ovplyvňovania výsledkov zápasov na európskej a medzinárodnej úrovni. Komisia tiež zastáva úlohu sekretariátu skupiny odborníkov EÚ pre dobrú správu športu, ktorá bola založená na základe uznesenia Rady o pracovnom pláne EÚ pre šport z mája 2011. Skupina odborníkov vypracovala odporúčania na ďalšie zváženie v pracovnej skupine Rady pre šport v júni 2012.

Aspekt hazardných hier a stávok: Kombinácia neregulovaných športových stávok a ovplyvňovania výsledkov zápasov reálne ohrozuje športové podujatia, a to najmä preto, že jednotlivci alebo zločinecké siete využívajú športové stávky na získanie príjmu a/alebo pranie špinavých peňazí. Problémy týkajúce sa bezúhonnosti v športe boli súčasťou zelenej knihy o online hazardných hrách, teda verejných konzultácií, ktoré Komisia uskutočnila v roku 2011. Komisia dostala asi 250 odpovedí od rôznych zainteresovaných strán a športových organizácií. Konzultácie sa ukončili piatimi tematickými seminármi, ktoré sa uskutočnili v priebehu roku 2011 a z ktorých bol jeden, ktorý sa konal 10. mája 2011, zameraný na online hazardné hry a bezúhonnosť v športe (s dôrazom na ovplyvňovanie výsledkov zápasov). V nadväznosti na uvedenú zelenú knihu prijala Komisia 23. októbra 2012 oznámenie s názvom „Smerom ku komplexnému európskemu rámcu v oblasti online hazardných hier“ (KOM(2012) 596 v konečnom znení). Ochrana bezúhonnosti v športe bojom proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov je jednou z priorít uvedených v oznámení spolu s návrhom akčného plánu, ktorý zahŕňa spoluprácu Komisie s Radou Európy na prípadnom dohovore proti ovplyvňovaniu športových výsledkov.

Aspekt korupcie: ovplyvňovanie výsledkov zápasov je formou korupcie a ako taká je na základe vnútroštátneho trestného práva predmetom sankcií. Komisia vykonáva súbor protikorupčných opatrení, ktorý bol prijatý v roku 2011 a zameraný na monitorovanie a hodnotenie protikorupčného úsilia, čoho výsledkom je najmä zavedenie správy EÚ o boji proti korupcii, prostredníctvom ktorej bude Komisia pravidelne posudzovať niekoľko nevyriešených aspektov týkajúcich sa korupcie a schopnosti kontrolovať ju v členských štátoch EÚ. Správa by mohla potenciálne zahŕňať akékoľvek nevyriešené otázky týkajúce sa korupcie vrátane ovplyvňovania výsledkov športových zápasov. Komisia počnúc rokom 2013 každé dva roky uverejní správu EÚ o boji proti korupcii, spolu s analýzou jednotlivých členských štátov a individuálnymi odporúčaniami pre každú krajinu. V súčasnosti Komisia zároveň zvažuje spôsoby možnej účasti EÚ v Skupine štátov proti korupcii (GRECO), ktorá by mala do boja EÚ proti korupcii priniesť pridanú hodnotu.

Európsky parlament sa dotkol problému ovplyvňovania výsledkov zápasov, najmä v súvislosti so stávkami, vo svojej správe o integrite hazardných hier na internete z roku 2009 (A6-0064/2009). Parlament sa tiež podrobnejšie zaoberal týmto problémom vo svojej správe o online hazardných hrách na vnútornom trhu z roku 2011 (A7-0342/2011), v ktorej uviedol problémy týkajúce sa cezhraničnej policajnej a justičnej spolupráce, spolupráce medzi organizátormi športových súťaží a prevádzkovateľmi hazardných hier, zriadenia vnútroštátnych sietí a kontaktných miest na riešenie prípadov ovplyvňovania výsledkov zápasov a vytvorenia definície ovplyvňovania výsledkov zápasov na úrovni EÚ. Problém ovplyvňovania výsledkov zápasov bol aj predmetom správy Európskeho parlamentu

k európskemu rozmeru v športe z roku 2012 (A7-0385/2011), v ktorej Parlament vyzýva športové federácie k úzkej spolupráci s členskými štátmi s cieľom chrániť bezúhonnosť v športe.

Rada sa prvýkrát zaoberala bojom proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov v pracovnom pláne EÚ pre šport na roky 2011 – 2014, prijatom v máji 2011, v ktorom sa bezúhonnosť v športe, najmä boj proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov, stanovila ako prioritná téma na obdobie rokov 2011 – 2014. Okrem toho prijala Rada v novembri 2011 závery týkajúce sa boja proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov, v ktorých vyzýva členské štáty a zainteresované strany k podpore pri vytváraní vzdelávacích programov a k zabezpečeniu úzkej spolupráce medzi všetkými zainteresovanými stranami. Pracovná skupina Rady pre šport v súčasnosti rokuje o znení návrhu záverov týkajúcich sa stanovenia stratégie na boj proti ovplyvňovaniu športových výsledkov, ktorý sa má prijať v novembri 2012.

Dve agentúry EÚ zodpovedné za cezhraničnú justičnú a policajnú spoluprácu, EUROPOL a EUROJUST, sa tiež aktívne zapájajú do boja proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov. Zatiaľ čo sa spolupráca orgánov presadzovania práva na úrovni EÚ v oblasti športu tradične zameriavala na problém násilia divákov, ovplyvňovanie výsledkov zápasov sa objavilo v posledných dvoch rokoch ako nový priestor pre cezhraničnú spoluprácu. V súčasnosti sú otvorené dva prípady,ktoré rieši spoločný vyšetrovací tím (SVT) pozostávajúci zo štyroch krajín EÚ (HU, DE, FI, AT). EUROPOL a EUROJUST odôvodňujú svoju účasť na prípadoch ovplyvňovania výsledkov zápasov skutočnosťou, že ovplyvňovanie výsledkov zápasov je často spojené so závažnou organizovanou trestnou činnosťou.

Všetky tieto prvky poukazujú jedným smerom: z boja proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov sa stala priorita v rôznych oblastiach politiky EÚ (športová politika, dohľad nad trhmi s hazardnými hrami, boj proti korupcii) a verejnosť bude tomuto problému pravdepodobne venovať väčšiu pozornosť po nedávnych prípadoch korupcie na rôznych úrovniach vo svete športu.

Keďže predpokladaný dohovor nemá za cieľ zosúladiť ustanovenia trestného práva v zmluvných krajinách, ani dosiahnuť harmonizáciu v iných oblastiach, akými sú právne predpisy o hazardných hrách a stávkach, a zároveň EÚ nemá na základe článku 6 ZFEÚ právomoc vykonávať činnosť na podporu, koordináciu alebo doplnenie činnosti členských štátov v oblasti športu, navrhuje sa, aby sa EÚ zúčastnila na nadchádzajúcich rokovaniach spolu s členskými štátmi. Navrhovaná účasť na rokovaniach nemá žiadny vplyv na rozpočet EÚ.

Komisia preto odporúča Rade:

– prijať pripojené rozhodnutie, ktorým sa povoľuje Európskej komisii zúčastniť sa v mene EÚ na rokovaniach o medzinárodnom dohovore Rady Európy o boji proti ovplyvňovaniu športových výsledkov,

– vydať smernice na rokovania pripojené k uvedenému rozhodnutiu,

– vymenovať osobitný výbor, ktorého poradenstvo sa bude využívať pri rokovaniach.

Odporúčanie

ROZHODNUTIE RADY

ktorým sa povoľuje Európskej komisii zúčastniť sa v mene EÚ na rokovaniach o medzinárodnom dohovore Rady Európy o boji proti ovplyvňovaniu športových výsledkov

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 218 ods. 3 a 4,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

keďže:

mali by sa začať rokovania o príprave medzinárodného dohovoru Rady Európy o boji proti ovplyvňovaniu športových výsledkov,

Únia by sa mala zúčastniť týchto rokovaní,

PRIJALA TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

Komisii sa týmto povoľuje rokovať v mene Európskej únie o medzinárodnom dohovore Rady Európy o boji proti ovplyvňovaniu športových výsledkov.

Článok 2

Smernice na rokovania sú uvedené v prílohe.

Článok 3

Rokovania sa uskutočnia po porade s [názov osobitného výboru vloží Rada].

Článok 4

Toto rozhodnutie je určené Komisii.

V Bruseli

Za Radu
predseda

PRÍLOHA

SMERNICE NA ROKOVANIA

o medzinárodnom dohovore Rady Európy o boji proti ovplyvňovaniu športových výsledkov

Cieľom budúceho dohovoru je vytvoriť medzinárodný právny rámec na predchádzanie ovplyvňovaniu športových výsledkov a na boj proti nemu, najmä pokiaľ ide o ovplyvňovanie výsledkov zápasov. Dohovorom by sa mala posilniť medzinárodná spolupráca v tejto oblasti a zriadiť monitorovací mechanizmus na zabezpečenie účinného plnenia ustanovení uvedených v dohovore.

Európska únia sa zúčastní na týchto stretnutiach s cieľom zabezpečiť súlad navrhovaného dohovoru so súborom právnych predpisov EÚ (*aquis*), najmä pokiaľ ide o slobody na vnútornom trhu (sloboda poskytovať služby a sloboda usadiť sa) a justičnú spoluprácu v trestných veciach.

Európska únia sa tiež zúčastní na rokovaniach s cieľom zabezpečiť, aby boli ustanovenia budúceho dohovoru v súlade s politikami EÚ v oblastiach športu, online hazardných hier a boja proti korupcii. Referenčnými dokumentmi týchto politík sú okrem iného:

- Oznámenie Komisie o rozvíjaní európskeho rozmeru v športe (COM(2011) 12 final),
- Zelená kniha o online hazardných hrách na vnútornom trhu (COM(2011) 128 final),
- Oznámenie Komisie o boji proti korupcii v EÚ (COM(2011) 308 final),
- Oznámenie Komisie „Smerom ku komplexnému európskemu rámcu v oblasti online hazardných hier“ (COM(2012) 596 final)
- Závery Rady o boji proti ovplyvňovaniu výsledkov zápasov (16819/11).