



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 jednání.

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).