



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.7.2017
COM(2017) 387 final

2017/0166 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o prirejanju rezultatov športnih tekmovanj v zvezi z zadevami, ki se ne nanašajo na materialno kazensko pravo in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

Vnaprejšnje dogovarjanje o rezultatih tekem na splošno velja za eno največjih groženj sodobnemu športu. Spodkopava športne vrednote, kot so integriteta, poštenost in spoštovanje drugih. Športne navdušence in navijače lahko odvrne od organiziranega športa. Poleg tega so v vnaprejšnje dogovarjanje o rezultatih 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. Svet Evrope se je na te izzive odzval tako, da je podpisnice Evropske kulturne konvencije poleti 2012 pozval, naj začnejo pogajanja o konvenciji Sveta Evrope proti prirejanju športnih rezultatov. Pogajanja so se začela oktobra 2012 s prvim srečanjem redakcijske skupine Sveta Evrope.

Komisija je 13. novembra 2012 sprejela priporočilo za „sklep Sveta o pooblastitvi Komisije, da v imenu EU sodeluje v pogajanjih o mednarodni konvenciji Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov“¹. Priporočilo Komisije je bilo 15. novembra 2012 predloženo delovni skupini Sveta za šport. Po razpravah v delovni skupini Sveta je Svet zaradi dodanih materialnih pravnih podlag, vključno s pravno podlago iz dela 3 naslova V PDEU, osnutek sklepa Sveta razdelil na dva sklepa². Sklep o zadevah, ki se nanašajo na športne stave, je Svet sprejel 10. junija 2013³. Drugi sklep, ki ga je Svet sprejel 23. septembra 2013, pa se nanaša na zadeve, povezane s sodelovanjem v kazenskih zadevah in policijskim sodelovanjem⁴.

Namestniki ministrov Sveta Evrope so 9. julija 2014 sprejeli Konvencijo o prirejanju rezultatov športnih tekmovanj⁵. Konvencija je bila 18. septembra 2014 na voljo za podpis na konferenci ministrov Sveta Evrope, pristojnih za šport. V skladu s členom 32(1) Konvencije lahko Konvencijo podpiše Evropska unija. Od takrat so Konvencijo podpisale številne pogodbenice, vključno z mnogimi državami članicami.

Komisija je 2. marca 2015 Svetu predložila predloge sklepov Sveta o podpisu Konvencije v imenu Unije; (i) predlog sklepa Sveta o podpisu Konvencije v imenu Unije v zvezi z zadevami, ki se nanašajo na materialno kazensko pravo in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah {COM(2015) 86}, na podlagi členov 82(1) in 83(1) PDEU; ter (ii) predlog sklepa Sveta o podpisu Konvencije v imenu Unije v zvezi z zadevami, ki se ne nanašajo na materialno kazensko pravo in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah {COM(2015) 84}, na podlagi členov 114 in 165 PDEU. V obrazložitvenem memorandumu teh predlogov Komisije je bila vključena podrobna analiza pristojnosti glede Konvencije. O predlogih Komisije je Coreper nazadnje razpravljal 11. in 20. novembra 2015. Takrat je predsedstvo sklenilo, da zadeve ne bodo več obravnavali, dokler je ne bodo soglasno podprle vse delegacije.

¹ COM(2012) 655 final.

² Komisija je podala izjavo za zapisnik Sveta, v kateri se ne strinja z vključitvijo materialnih pravnih podlag, glej dokument Sveta št. 10509/13.

³ Sklep Sveta 2013/304/EU z dne 10. junija 2013 o pooblastitvi Evropske komisije, da v imenu EU sodeluje v pogajanjih o mednarodni konvenciji Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov razen glede zadev, povezanih s sodelovanjem v kazenskih zadevah in policijskim sodelovanjem, UL L 170, 22.6.2013, str. 62.

⁴ Sklep Sveta o pooblastitvi Evropske komisije, da v imenu EU sodeluje v pogajanjih o mednarodni konvenciji Sveta Evrope za boj proti prirejanju športnih rezultatov glede zadev, povezanih s sodelovanjem v kazenskih zadevah in policijskim sodelovanjem, dokument Sveta št. 10180/13.

⁵ Malta je glasovala proti Konvenciji in je 11. julija 2014 na podlagi člena 218(11) PDEU vložila zahtevo za pridobitev mnenja Sodišča Evropske unije glede Konvencije (mnenje 1/14).

Zaradi tega Unija Konvencije še ni podpisala. Komisija meni, da bi moral biti podpis Konvencije del prizadevanj Unije za sodelovanje v boju proti vnaprejšnjemu dogovarjanju o rezultatih tekem v povezavi z drugimi instrumenti, kot so prihodnja pobuda Komisije o vnaprejšnjem dogovarjanju o rezultatih tekem v povezavi s stavami, napovedana v sporočilu Komisije o spletnih igrah na srečo iz leta 2012⁶, delo skupine strokovnjakov EU o vnaprejšnjem dogovarjanju o rezultatih tekem ter pripravljalni ukrepi in projekti, posvečeni vprašanju vnaprejšnjega dogovarjanja o rezultatih tekem⁷.

Ta predlog se nanaša na pravni instrument za sklenitev sporazuma.

2. SPORAZUM

V skladu s členom 1 Konvencije je njen namen „boj proti prirejanju rezultatov športnih tekmovanj, da bi se zaščitili integriteta športa in športna etika v skladu z načelom avtonomije športa“. Zato je končni cilj Konvencije zaščititi integriteto športa in športno etiko. Vključuje namreč številne ukrepe, katerih cilj je preprečiti, odkriti in sankcionirati prirejanje rezultatov športnih tekmovanj. V ta namen Konvencija prav tako spodbuja mednarodno sodelovanje in vzpostavlja nadzorni mehanizem za zagotovitev, da se njene določbe upoštevajo.

Konvencija tako predstavlja večplasten pristop k preprečevanju prirejanja rezultatov športnih tekmovanj. V skladu s tem je treba sprejeti raznovrstne ukrepe, ki vplivajo na različna pravna področja, pri čemer je prevladujoč vidik preprečevanja⁸. Druga zadevna pravna področja so kazensko materialno pravo, pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, varstvo podatkov in tudi ureditev dejavnosti na področju športnih stav.

Večina določb o preprečevanju je vključenih v poglavjih II in III Konvencije⁹, pri čemer so v poglavju III vključene številne določbe za lažjo izmenjavo informacij med vsemi zainteresiranimi stranmi.

Ukrepi v zvezi s storitvami pobiranja stav se lahko dotaknejo tudi svoboščin, povezanih z notranjim trgov, in sicer pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, v primeru, če ponudniki stav opravljajo gospodarsko dejavnost. Zlasti v členu 3(5)(a) in členu 11 se opredelitev pojma „nezakonita športna stava“ nanaša na vse športne stave, katerih vrsta ali ponudnik ni dovoljen na podlagi prava, ki se uporablja v jurisdikciji pogodbenice, kjer se nahaja igralec na srečo. Izraz „pravo, ki se uporablja“ zajema pravo EU. To pomeni, da se morajo upoštevati tudi vse pravice, ki jih zagotavlja pravo EU, in da mora biti nacionalno pravo držav članic v skladu s pravom EU, zlasti s pravili notranjega trga.

Nasprotno pa so v členih od 9 do 11 navedeni ukrepi, ki bi lahko vodili do določene stopnje približevanja zakonodaje. Člen 9 Konvencije na primer predlaga okvirni seznam ukrepov, ki bi jih „po potrebi“ lahko uporabil zadevni regulativni organ na področju stav v boju proti prirejanju rezultatov športnih tekmovanj v povezavi s športnimi stavami. Člen 10(1) Konvencije določa, da „vsaka pogodbenica sprejme zakonodajne ali druge ukrepe, ki so morda potrebni, da se preprečita nasprotje interesov in zloraba notranjih informacij s strani fizičnih ali pravnih oseb, ki so udeležene pri zagotavljanju ponudbe športnih stav (...)“ (poudarek je dodan). Namen člena 10(3) Konvencije je uvesti obveznost poročanja, saj navaja: „Vsaka pogodbenica sprejme zakonodajne ali druge ukrepe, ki so morda potrebni, da se ponudnike športnih stav obveže, da regulativnemu organu (...) nemudoma prijavijo

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/communication/index_en.htm.

⁷ Nedavni primer: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/other-programmes/cooperation-between-public-private/index_en.htm.

⁸ Preprečevanje je obravnavano v poglavjih II in III ter v členih 27 in 28 Konvencije.

⁹ Glej tudi člena 27 in 28 Konvencije, v katerih so obravnavani splošni vidiki sodelovanja.

nepravilno ali sumljivo stavo“ (poudarek je dodan). Člen 11 Konvencije pogodbenicam v zvezi z nezakonitimi športnimi stavami dopušča še več svobode. V njem je navedeno, da „vsaka pogodbenica razišče najprimernejše načine za boj proti ponudnikom nezakonitih športnih stav in preuči sprejetje ukrepov v skladu s pravom, ki se uporablja v zadevni jurisdikciji, na primer (...)“.

To kaže na to, da sta člena 9 ter 10(1) in (3) Konvencije podlaga za morebitno harmonizacijo na podlagi člena 114 PDEU, v primeru, če ponudniki stav opravljajo gospodarsko dejavnost. Člen 11, katerega ubeseditev dopušča še večjo prožnost, še vedno vključuje določeno stopnjo približevanja določb, kar lahko prav tako spada v člen 114 PDEU o vzpostavitvi in delovanju notranjega trga.

Poleg tega lahko člen 11 Konvencije vpliva tudi na storitve, ki se zagotavljajo iz tretje države. Zadevni ukrepi, ki se neposredno nanašajo na „dostop“ do takih storitev, bi bili v skladu s členom 207 PDEU zajeti v skupni trgovinski politiki Unije.

Poglavje IV se nanaša na kazensko pravo in sodelovanje na področju kazenskega pregona (členi od 15 do 18). Člen 15 Konvencije ne nalaga vsesplošne inkriminacije prirejanja rezultatov športnih tekmovanj, temveč zajema samo nekatere oblike (če gre za korupcijo, prisilo ali goljufijo). Člen 16 se nanaša na pranje denarja. Na ravni Unije to ureja Okvirni sklep Sveta 2001/500/PNZ¹⁰ skupaj z Direktivo 2014/42/EU¹¹. Člen 16(3) Konvencije je v pristojnosti EU in člena 114 PDEU (Direktiva 2005/60/ES o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma)¹². Poglavje V o jurisdikciji, kazenskem postopku in ukrepih kazenskega pregona ter poglavje VI o sankcijah in ukrepih vsebujeta določbe, ki spremljajo določbe kazenskega materialnega prava iz členov od 15 do 18 Konvencije. Člen 19 Konvencije (jurisdikcija) je dodatna določba pri ugotavljanju kaznivega dejanja. Členi 20, 21 in 25 Konvencije (preiskovalni ukrepi, zaščitni ukrepi, zaseg in zaplemba) so ukrepi kazenskega postopka, ki lahko spadajo pod člen 82(2) PDEU (točki (a) in (b)).

Poglavje VII se nanaša na mednarodno sodelovanje v sodnih in drugih zadevah. Pomembno je opozoriti, da Konvencija ne vsebuje nobene pravne ureditve, ki bi nadomestila obstoječa pravila, zato ne posega v instrumente, ki že obstajajo na področju medsebojne pomoči v kazenskih zadevah in na področju izročitev¹³. V zvezi s tem na evropski ravni obstaja celovit sklop instrumentov za olajšanje pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, ki se nanašajo bodisi na različna ravnanja pri vnaprejšnjem dogovarjanju o rezultatih tekem bodisi na inkriminacijo vnaprejšnjega dogovarjanja o rezultatih tekem kot novega kaznivega dejanja v nacionalnem pravnem sistemu držav članic¹⁴. To zajema člen 26 Konvencije.

¹⁰ Okvirni sklep Sveta 2001/500/PNZ o pranju denarja, identifikaciji, sledenju, zamrznitvi, zasegu in zaplembi pripomočkov za kazniva dejanja in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, UL L 182, 5.7.2001, str. 1.

¹¹ Direktiva 2014/42/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji.

¹² Direktiva določa tudi okvir za zaščito trdnosti, celovitosti in stabilnosti kreditnih in finančnih institucij ter zaupanja v finančni sistem kot celoto pred tveganji pranja denarja in financiranja terorizma.

¹³ Točka 21 obrazložitvenega poročila.

¹⁴ Akt Sveta z dne 29. maja 2000 o ustanovitvi Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije, UL C 197, 12.7.2000, str. 1; Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami, UL L 190, 18.7.2002, str. 1; Okvirni sklep Sveta 2003/577/PNZ o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji, UL L 196, 2.8.2003, str. 45; Okvirni sklep Sveta 2006/783/PNZ o uporabi načela vzajemnega priznavanja odredb o zaplembi; Okvirni sklep Sveta 2008/978/PNZ o evropskem dokaznem nalogu, UL L 350, 30.12.2008; Okvirni sklep Sveta 2009/948/PNZ o preprečevanju in reševanju sporov o izvajanju

Zaključki

Nekatera kazniva dejanja trenutno niso zajeta v členu 83(1) PDEU. Za ostalo je pristojna Unija, vendar ima izključno pristojnost le v zvezi z dvema določbama – členom 11 (če se uporablja za storitve, ki se zagotavljajo iz tretjih držav in v tretje države) in členom 14 o varstvu podatkov (delno)¹⁵. Pri drugih zadevah gre za deljeno ali „podporno“ pristojnost.

3. PRAVNA PODLAGA ZA PREDLAGANI SKLEP

3.1 Materialna pravna podlaga

Kar zadeva pravno podlago, mora v skladu z ustaljeno sodno prakso izbira pravne podlage za pravni akt EU temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, mednje spadata cilj in vsebina akta¹⁶. Če se pri preizkusu akta Evropske unije izkaže, da ima ta dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je eden od njiju glavni ali prevladujoč, drugi pa stranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del. Izjemoma, če se ugotovi, da ima akt več ciljev, ki so neločljivo povezani, ter da nobeden ni drugotnega in posrednega pomena glede na druge, mora tak akt temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah¹⁷.

Materialna pravna podlaga, ki bi lahko bila relevantna: člen 16 PDEU (varstvo podatkov), člen 82(1) in (2) PDEU (pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah), člen 83(1) PDEU (kazensko materialno pravo), člen 114 PDEU (vzpostavitev in delovanje notranjega trga), člen 165 PDEU (šport) in člen 207 PDEU (skupna trgovinska politika).

Celostno gledano, vsebuje cilj boja proti prirejanju rezultatov športnih tekmovanj elemente preprečevanja in sodelovanja, ki so v glavnem obravnavani v členu 165 PDEU, ter elemente sodelovanja in približevanja, ki so zajeti v členu 114 (za nekazenske določbe), členu 207 PDEU (če se navedene določbe nanašajo na dostop ponudnikov stav iz tretjih držav) ter členu 82(1) in členu 83 PDEU (za kazenske zadeve).

Glede storitev pobiranja stav sta lahko relevantna člena 114 in 207 PDEU, odvisno od tega, ali gre za storitve „znotraj EU“ ali ne. Zdi se, da je vidik notranjega trga bolj prevladujoč v Konvenciji kot celoti, medtem ko je vidik skupne trgovinske politike prisoten le v členu 11 Konvencije. Čeprav člen 207 PDEU ni naveden in se šteje za pomožnega glede vidikov notranjega trga, pa države članice niso pristojne za ustrezne vidike, ki spadajo na področje skupne trgovinske politike.

Varstvo podatkov ni glavni cilj Konvencije, določbe o tem so zgolj postranske. Danes mnoge konvencije Sveta Evrope opozarjajo na nujnost varstva podatkov, tudi če te obveznosti morda izhajajo iz drugih konvencij (na primer Konvencije št. 108 o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov), saj pogodbenice posameznih konvencij morda niso iste.

pristojnosti v kazenskih postopkih, UL L 328, 15.12.2009, str. 42; Direktiva 2014/41/EU o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah, UL L 130, 1.5.2014, str. 1; Direktiva 2014/42/EU o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji, UL L 127, 29.4.2014, str. 39.

¹⁵ Med ustreznimi zakonodajnimi akti so lahko Direktiva 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23.11.1995, str. 31), Uredba (ES) št. 45/2001 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 8, 12.1.2001, str. 1) in Okvirni sklep Sveta 2008/977/PNZ o varstvu osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (UL L 350, 30.12.2008, str. 60).

¹⁶ Sodba v zadevi Komisija proti Svetu, C-377/12, točka 34.

¹⁷ Prav tam, točka 34 sodbe.

Da lahko torej EU izvaja svoje pristojnosti za celotno Konvencijo (razen elementov, za katere ni pristojna), so glavna materialna pravna podlaga člen 82(1), člen 83(1), člen 114 in člen 165 PDEU.

Ker se v Konvenciji prepletajo različna pravna področja in ker Konvencija vključuje področja, ki so lahko v izključni pristojnosti EU, ter področja, ki niso v pristojnosti EU, niti Unija niti države članice Konvencije ne morejo podpisati ločeno.

3.2 Postopkovna pravna podlaga

Člen 218(6) PDEU določa, da Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o sklenitvi sporazuma.

Člen 218(6)(a) PDEU določa, da Svet pri sporazumih „na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek“, sprejme sklep o sklenitvi sporazuma po odobritvi Evropskega parlamenta.

Kot je prikazano zgoraj, Konvencija o prirejanju rezultatov športnih tekmovanj pokriva področja, za katera velja redni zakonodajni postopek.

Poleg tega za sklep Sveta o sklenitvi velja, da se o njem v skladu s členom 218(8) PDEU odloča s kvalificirano večino.

3.3 Zaključek

Pravno podlago predlaganega sklepa bi morala predstavljati člena 114 in 165 PDEU v povezavi s členom 218(6)(a) PDEU.

Predlog

SKLEP SVETA

o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Konvencije Sveta Evrope o prirejanju rezultatov športnih tekmovanj v zvezi z zadevami, ki se ne nanašajo na materialno kazensko pravo in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti členov 114 in 165 v povezavi s členom 218(6)(a) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju odobritve Evropskega parlamenta¹⁸,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Določbe o preprečevanju so vključene zlasti v poglavji II in III Konvencije¹⁹. Podlaga za navedene določbe bi lahko v celoti ali v veliki meri bil člen 165 PDEU. Omeniti je treba, da je v okviru člena 165 PDEU predvidena le podporna pristojnost, ki izključuje kakršno koli harmonizacijo ukrepov in ne nadomešča pristojnosti držav članic na navedenih področjih²⁰.
- (2) Drugi ukrepi, zlasti členi 9, 10(1) in (3) ter 11 Konvencije, vključujejo približevanje zakonov v omejeni meri, kar lahko pokriva člen 114 PDEU.
- (3) Poleg tega se lahko člen 11 nanaša na storitve, ki se zagotavljajo iz tretje države. Zadevni ukrepi, ki se neposredno nanašajo na „dostop“ do takih storitev, so zajeti v skupni trgovinski politiki Unije (člen 207 PDEU). Države članice niso pristojne za zadevne vidike, ki spadajo v skupno trgovinsko politiko.
- (4) Člen 14 glede varstva podatkov je v skladu s členom 16 PDEU v izključni pristojnosti Unije.
- (5) Evropska unija se zavzema za sklenitev Konvencije Sveta Evrope o prirejanju rezultatov športnih tekmovanj, saj to prispeva k prizadevanjem Evropske unije za boj proti prirejanju rezultatov športnih tekmovanj, da bi tako zaščitila integriteto športa in športno etiko v skladu z načelom avtonomije športa.
- (6) V skladu s Sklepom Sveta [...] z dne [...] Konvencija Sveta Evrope o prirejanju rezultatov športnih tekmovanj, podpisana s strani [...] dne [...] s pridržkom njene poznejše sklenitve.
- (7) Nekatere določbe Konvencije se nanašajo na kazensko materialno pravo in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah ter tako spadajo na področje uporabe naslova V tretjega dela PDEU. Svet bo vzporedno s tem sklepom sprejel poseben sklep, ki se nanaša na navedene določbe.

¹⁸ UL C , , str. .

¹⁹ Vendar glej tudi člena 27 in 28 o sodelovanju, ki ni povezano s kazenskimi zadevami.

²⁰ Glej člen 2(5) PDEU.

(8) Zato bi bilo treba Konvencijo odobriti v imenu Unije –
SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Konvencija Sveta Evrope o prirejanju rezultatov športnih tekmovanj se sklene v imenu Evropske unije.

Besedilo Konvencije je priloženo temu sklepu.

Article 2

Predsednik Sveta določi osebo, ki je pooblaščen, da v imenu Evropske unije deponira listino o odobritvi iz člena 32 Konvencije in s tem izrazi soglasje Evropske unije, da jo Konvencija zavezuje.

Člen 3

Ta sklep začne veljati na dan sprejetja. Objavi se v *Uradnem listu Evropske unije*.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik