



Брюксел, 27.7.2017 г.  
COM(2017) 387 final

2017/0166 (NLE)

Предложение за

## **РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА**

**относно сключването от името на Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа относно манипулирането на спортни състезания по отношение на въпроси, които не са свързани с материалното наказателно право и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси**

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### 1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Уреждането на изхода от спортни срещи често се смята за една от главните заплахи за съвременния спорт. То подкопава спортните ценности като почитеност, честна игра и уважение към другите. То заплашва да отдалечи почитателите и поддръжниците от организирания спорт. Освен това в уреждането на изхода от спортни срещи често са замесени организирани престъпни мрежи, действащи в глобален мащаб. Това е проблем, който се превърна в приоритетен за органите на държавното управление, спортното движение и правоприлагащите органи в целия свят. За да се отговори на тези предизвикателства, през лятото на 2012 г. Съветът на Европа прикани страните по Европейската конвенция за културата да започнат преговори за Конвенция на Съвета на Европа срещу манипулирането на спортни резултати. Преговорите започнаха през октомври 2012 г. с първото заседание на редакционната група на Съвета на Европа.

На 13 ноември 2012 г. Комисията прие *„Препоръка за решение на Съвета за упълномощаване на Комисията да участва от името на ЕС в преговорите за международна Конвенция на Съвета на Европа за борба с манипулирането на спортни резултати“*<sup>1</sup>. Препоръката на Комисията бе предадена на работната група „Спорт“ на Съвета на 15 ноември 2012 г. След обсъжданията в работната група Съветът раздели проекта на решение на Съвета на две решения поради добавянето на материалноправни основания от Съвета, включително правно основание, произтичащо от част 3, дял V от ДФЕС<sup>2</sup>. Първото решение по въпроси, свързани със залозите и спорта, бе прието от Съвета на 10 юни 2013 г.<sup>3</sup> Другото решение бе прието от Съвета на 23 септември 2013 г. и засягаше въпроси, свързани със сътрудничеството по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество<sup>4</sup>.

На 9 юли 2014 г. заместник-министрите на Съвета на Европа приеха Конвенция относно манипулирането на спортни състезания<sup>5</sup>. Конвенцията беше открита за подписване на 18 септември 2014 г. по време на конференцията на Съвета на Европа на министрите, отговарящи за спорта. В съответствие с член 32, параграф 1 от нея, Конвенцията е открита за подписване от страна на Европейския съюз. Оттогава редица страни подписаха Конвенцията, включително много държави членки.

На 2 март 2015 г. Комисията представи на Съвета своите предложения за решенията на Съвета относно подписването на Конвенцията от името на Съюза; i) предложение за решение на Съвета относно подписването на Конвенцията от името на Съюза по отношение на въпроси, свързани с материалното наказателно право и съдебното

---

<sup>1</sup> COM(2012) 655 final.

<sup>2</sup> Комисията направи изявление по протокола на Съвета, в което изрази несъгласие с включването на материалноправното основание, вж. Документ № 10509/13 на Съвета.

<sup>3</sup> Решение 2013/304/ЕС на Съвета от 10 юни 2013 г. за упълномощаване на Европейската комисия да участва от името на ЕС в преговорите относно международна конвенция на Съвета на Европа за борба с манипулирането на спортни резултати с изключение на въпроси, свързани със сътрудничеството по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество, (ОВ L 170, 22.6.2013 г., стр. 62).

<sup>4</sup> Решение на Съвета за упълномощаване на Европейската комисия да участва от името на ЕС в преговорите за международна конвенция на Съвета на Европа за борба с манипулирането на спортни резултати по отношение на въпроси, свързани със сътрудничеството по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество, Документ № 10180/13 на Съвета.

<sup>5</sup> Малта гласува против Конвенцията и на 11 юли 2014 г. отправи искане към Съда на Европейския съюз за становище относно Конвенцията в съответствие с член 218, параграф 11 от ДФЕС (становище 1/14).

сътрудничество по наказателноправни въпроси {СОМ(2015)86} въз основа на член 82, параграф 1 и член 83, параграф 1 от ДФЕС; и ii) предложение за решение на Съвета относно подписването на Конвенцията от името на Съюза по отношение на въпроси, които не са свързани с материалното наказателно право и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси {СОМ(2015)84} въз основа на член 114 и член 165 от ДФЕС. Обяснителният меморандум на тези предложения на Комисията съдържа подробен анализ на компетентността на Конвенцията. Последно предложенията на Комисията бяха обсъдени в Корепер на 11 и 20 ноември 2015 г. С оглед на тези обсъждания председателството заключи, че няма да продължи работата си по това досие преди да е получило съгласието на всички делегации.

В този контекст Европейският съюз все още не е подписал Конвенцията. Комисията счита, че подписването на тази Конвенция трябва да бъде част от усилията на Европейския съюз да участва в борбата срещу уреждането на изхода от спортни срещи в съчетание с други инструменти, като например предстоящата инициатива на Комисията за свързаното със залаганя уреждане на изхода от спортни срещи, която е в съответствие със съобщението на Комисията от 2012 г. относно онлайн хазарта<sup>6</sup>, работата на експертната група на ЕС по въпросите на уреждането на изхода от спортни срещи, както и подготвителните действия и проекти в тази област<sup>7</sup>.

Настоящото предложение се отнася до правния инструмент за сключване на споразумението.

## 2. СПОРАЗУМЕНИЕТО

Съгласно член 1 от Конвенцията нейната цел е „да се бори с манипулирането на спортни състезания, за да запази почтеността в спорта и спортната етика в съответствие с принципа за автономия на спорта“. Предвид нейната цел крайната задача на Конвенцията е „да запази почтеността в спорта и спортната етика“. Тя прави това, като в нея са предвидени редица мерки, насочени към предотвратяването, откриването и санкционирането на манипулирането на спортни състезания. С оглед на посочената цел Конвенцията насърчава също международното сътрудничество и създава механизъм за наблюдение, който да гарантира, че предвидените в конвенцията разпоредби се съблюдават.

По този начин Конвенцията предвижда многостранен подход за справяне с манипулирането на спортни състезания. Съответно мерките, които трябва да бъдат приети, се различават по естество и засягат различни области на правото, като във всички тях е застъпен превантивният аспект<sup>8</sup>. Други засегнати области на правото са материалното наказателно право, съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, защитата на данните, а също така и регулирането на дейностите, свързани със залаганята.

Повечето от разпоредбите, свързани с превенцията са включени в глави II и III на Конвенцията<sup>9</sup>, като в глава III се определят поредица разпоредби за улесняване на обмена на информация между всички заинтересовани страни.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/gambling/communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/communication/index_en.htm)

<sup>7</sup> Като скорошен пример: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/other-programmes/cooperation-between-public-private/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/other-programmes/cooperation-between-public-private/index_en.htm)

<sup>8</sup> Превенцията е предмет на глави II и III, както и на членове 27 и 28 от Конвенцията.

<sup>9</sup> Вж. също членове 27 и 28 от Конвенцията, отнасящи се до общите аспекти на сътрудничеството.

Мерките във връзка с услугите за залагания могат да засегнат свободите на вътрешния пазар по отношение на правото на установяване и на свободното предоставяне на услуги, доколкото операторите на залагания упражняват икономическа дейност. По отношение по-специално на член 3, параграф 5, буква а) и член 11 определението на „незаконни спортни залагания“ се отнася до всички залагания, чиито вид или оператор не е разрешен по силата на приложимото право в юрисдикцията на страната, в която пребивава правещият залози. Терминът „приложимо право“ включва правото на ЕС. Това означава, че правата, предоставени от правото на ЕС, трябва също да бъдат взети предвид и че националното право на държавите членки трябва да бъде в съответствие с правото на ЕС, по-специално с нормите на вътрешния пазар.

За разлика от това, в членове 9—11 се предвиждат мерки, които могат да доведат до известна степен на сближаване на законодателствата. Например в член 9 от Конвенцията се предлага примерен списък от мерки, които могат да бъдат прилагани „ако е целесъобразно“, от съответния регулаторен орган в областта на залаганията за борба с манипулирането на спортни състезания във връзка със спортни залагания. В член 10, параграф 1 от Конвенцията се заявява, че: *„Всяка страна приема тези законодателни или други мерки, които могат да бъдат необходими за предотвратяване на конфликти на интереси и злоупотреба с вътрешна информация от страна на физически или юридически лица, участващи в предлагането на продукти за спортни залагания (...)“* (подчертаването е добавено). С член 10, параграф 3 от Конвенцията се цели създаването на задължения за докладване, като се заявява: *„Всяка страна приема тези законодателни или други мерки, които могат да бъдат необходими, за да се задължат операторите на спортни залагания незабавно да докладват неправомерни или подозрителни залагания на регулаторния орган в областта на залаганията (...)“* (подчертаването е добавено). Накрая, член 11 от Конвенцията относно незаконните спортни залагания предоставя дори по-голяма гъвкавост на страните. Той гласи: *„всяка страна търси най-подходящите средства за борба с операторите на незаконни спортни залагания и обмисля предприемането на мерки в съответствие с действащото законодателство на съответната юрисдикция, като например (...)“*.

Това показва, че член 9 и член 10, параграфи 1 и 3 от Конвенцията създават основа за евентуално хармонизиране съгласно член 114 от ДФЕС, доколкото операторите на залагания упражняват икономическа дейност. Член 11, в който се съдържа още по-гъвкава формулировка, също е свързан с известно сближаване на разпоредбите, което може също да бъде обхванато от член 114 от ДФЕС относно създаването и функционирането на вътрешния пазар.

Освен това член 11 от Конвенцията може да засяга и услуги, предоставяни от трета държава. Въпросните мерки, които засягат пряко „достъпа“ на тези услуги, биха попаднали в обхвата на общата търговска политика на Съюза съгласно член 207 от ДФЕС.

Глава IV се отнася до наказателното право и сътрудничеството по отношение на прилагането (членове 15—18). Член 15 от Конвенцията не налага общо инкриминиране на поведението на манипулиране на спортни състезания, а само на някои форми (когато те са свързани с корупция, принуда или измама). Член 16 се отнася до изпирането на пари. На равнището на Съюза това е регламентирано с Рамково решение 2001/500/ПВР

на Съвета<sup>10</sup> и с Директива 2014/42/ЕС<sup>11</sup>. Член 16, параграф 3 от Конвенцията попада в сферата на компетентност на ЕС и член 114 от ДФЕС (Директива 2005/60/ЕО за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм)<sup>12</sup>. Глава V относно юрисдикцията, наказателното производство и мерките в областта на прилагането и глава VI относно санкциите и мерките съдържат разпоредби, които придружават разпоредбите относно материалното наказателно право, съдържащи се в членове 15—18 от Конвенцията. Член 19 от Конвенцията (юрисдикция) е допълваща разпоредба относно определянето на наказателноправните разпоредби. Членове 20, 21 и 25 от Конвенцията (мерки за разследване, мерки за защита, изземване и конфискация) са мерки на наказателното производство, които могат да попадат в обхвата на член 82, параграф 2 от ДФЕС (букви а) и б)).

Глава VII се отнася до международното сътрудничество по съдебни и други въпроси. Важно е да се отбележи, че конвенцията не съдържа никакъв правен режим, който да замени съществуващите норми, и поради това не се засягат инструментите, които вече съществуват в областта на взаимната помощ по наказателноправни въпроси и екстрадицията<sup>13</sup>. В този контекст е налице изчерпателен набор от инструменти на европейско равнище за улесняване на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, които биха се прилагали по отношение на различните начини на действие при уреждането на изхода от спортни срещи или по отношение на инкриминирането на уреждането на изхода от спортни срещи като ново престъпление в националния правен ред на държавите членки<sup>14</sup>. Това съответства на член 26 от Конвенцията.

## Заклучения

Някои престъпления понастоящем не са обхванати от член 83, параграф 1 от ДФЕС. Съюзът разполага с компетентност по отношение на останалите престъпления, но тя е изключителна само във връзка с две разпоредби — член 11 (доколкото се прилага за

---

<sup>10</sup> Рамково решение 2001/500/ПВР на Съвета относно прането на пари, идентифицирането, проследяването, замразяването, изземването и конфискацията на средствата и приходите от престъпна дейност (ОВ L 182, 5.7.2001 г., стр. 1).

<sup>11</sup> Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз.

<sup>12</sup> В директивата се определя рамката, предназначена за защита на надеждността, целостта и стабилността на кредитните и финансовите институции и доверието във финансовата система като цяло срещу рисковете, свързани с изпирането на пари и финансирането на тероризма.

<sup>13</sup> § 21 от обяснителния доклад.

<sup>14</sup> Акт на Съвета от 29.5.2000 г. за съставяне на Конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите — членки на Европейския съюз (ОВ С 197, 12.7.2000 г., стр. 1). Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1); Рамково решение 2003/577/ПВР на Съвета за изпълнение в Европейския съюз на решения за обезпечаване на имущество или доказателства (ОВ L 196, 2.8.2003 г., стр. 45); Рамково решение 2006/783/ПВР на Съвета за прилагане на принципа за взаимно признаване на решения за конфискация; Рамково решение 2008/978/ПВР на Съвета относно европейската заповед за предаване на доказателства (ОВ L 350, 30.12.2008 г.); Рамково решение 2009/948/ПВР на Съвета относно предотвратяване и уреждане на спорове за упражняване на компетентност при наказателни производства (ОВ L 328, 15.12.2009 г., стр. 42); Директива 2014/41/ЕС относно европейската заповед за разследване по наказателноправни въпроси (ОВ L 130, 1.5.2014 г., стр. 1); Директива 2014/42/ЕС за замразяване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз (ОВ L 127, 29.4.2014 г., стр. 39).

услуги от и до трети държави) и член 14 относно защитата на данните (частично)<sup>15</sup>. Останалата част е споделена или „помощна“ компетентност.

### 3. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ ЗА ПРЕДЛОЖЕНОТО РЕШЕНИЕ

#### 3.1 Материалноправно основание

Що се отнася до правното основание, в съдебната практика е установено, че изборът на правно основание на мярка на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол. Те включват целта и съдържанието на въпросната мярка<sup>16</sup>. Ако при проверката на мярката на Съюза се установи, че тя има двойна цел или че е съставена от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, мярката трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част. Ако обаче по изключение се установи, че мярката преследва няколко цели, които са неразривно свързани, без една от тях да е второстепенна и косвена по отношение на другата, такава мярка трябва да бъде основана на съответните различни правни основания<sup>17</sup>.

Материалноправните основания, които е възможно да имат значение в това отношение, са: член 16 от ДФЕС (защита на личните данни), член 82, параграфи 1 и 2 от ДФЕС (съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси), член 83, параграф 1 от ДФЕС (материално наказателно право), член 114 от ДФЕС (създаване и функциониране на вътрешния пазар), член 165 от ДФЕС (спорт) и член 207 от ДФЕС (обща търговска политика).

Като цяло задачата за борба с манипулирането на спортни състезания съдържа елементи на превенция и сътрудничество, които са главно в обхвата на член 165 от ДФЕС, и елементи на сътрудничество и сближаване, които са обхванати от член 114 (за административните разпоредби), член 207 от ДФЕС (доколкото тези разпоредби се отнасят до достъп на оператори на залагания от трети държави) и член 82, параграф 1 и член 83 от ДФЕС (за наказателноправни въпроси).

Доколкото са засегнати услугите за залагания, членове 114 и 207 от ДФЕС могат да имат отношение в зависимост от това дали услугите са „вътрешни за ЕС“, или не. Аспектът на вътрешния пазар е по-силно застъпен в конвенцията като цяло, докато аспектът на общата търговска политика присъства само в член 11 от Конвенцията. Въпреки това, дори член 207 от ДФЕС да не се споменава и да се счита за допълнителна разпоредба по отношение на аспектите на вътрешния пазар, държавите членки не са компетентни по съответните аспекти, които попадат в областта на общата търговска политика.

Що се отнася до защитата на данните, тя не е основната цел на конвенцията и нейните разпоредби са само акцесорни. Днес в много конвенции на Съвета на Европа се

<sup>15</sup> Съответните законодателни актове могат да включват Директива 95/46/ЕО относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31), Регламент (ЕО) № 45/2001 относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1) и Рамково решение 2008/977/ПВР относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ОВ L 350, 30.12.2008 г., стр. 60).

<sup>16</sup> Дело С-377/12, *Европейска комисия срещу Съвет на Европейския съюз*, точка 34.

<sup>17</sup> Пак там, в точка 34 от решението по делото.

припомня необходимостта от зачитане на защитата на данните, дори ако тези задължения могат да произтичат и от други конвенции (като например Конвенция № 108 за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни), доколкото страните по различните конвенции може да не са идентични.

Вследствие на това, за да може ЕС да упражнява своите компетентности по отношение на цялата конвенция (с изключение на елементите, върху които той няма да разполага с компетентност), основните материалноправни основания са член 82, параграф 1, член 83, параграф 1, член 114 и член 165 от ДФЕС.

От комплексния характер на Конвенцията и факта, че в нея са засегнати компетентности, които могат да бъдат изключителни на ЕС, и компетентности, които не са предоставени на ЕС, следва, че за Съюза или държавите членки не е възможно да сключат конвенцията поотделно.

### **3.2 Процесуално правно основание**

В член 218, параграф 6 от ДФЕС се предвижда, че Съветът по предложение на преговарящия приема решение за сключване на споразумението.

В член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС се предвижда, че когато дадено споразумение *обхваща области, за които се прилага обикновената законодателна процедура*, Съветът приема решение за сключване на споразумението, след като получи одобрението на Европейския парламент.

Както бе показано по-горе, конвенцията относно манипулирането на спортни състезания обхваща области, за които се прилага обикновената законодателна процедура.

Освен това решението на Съвета за сключване подлежи на приемане с квалифицирано мнозинство съгласно член 218, параграф 8 от ДФЕС.

### **3.3 Заключение**

Правното основание на настоящото предложено решение следва да бъдат членове 114 и 165 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС.

Предложение за

## РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**относно сключването от името на Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа относно манипулирането на спортни състезания по отношение на въпроси, които не са свързани с материалното наказателно право и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 114 и 165 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 6, буква а) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент<sup>18</sup>,

като има предвид, че:

- (1) Разпоредбите относно превенцията са предимно изложени в глави II и III от Конвенцията<sup>19</sup>. Тези разпоредби могат евентуално да се окажат обхванати изцяло или до голяма степен от член 165 от ДФЕС. Трябва да се спомене, че член 165 от ДФЕС е само спомагателна компетентност, която изключва всякакви мерки за хармонизация и не замества компетентността на държавите членки в тези области<sup>20</sup>.
- (2) Други мерки, по-специално член 9, член 10, параграфи 1 и 3 и член 11 от Конвенцията, предвиждат известно ограничено сближаване на законодателствата, което може да попадне в обхвата на член 114 от ДФЕС.
- (3) Член 11 може да засяга и услуги, предоставяни от трета държава. Въпросните мерки, които засягат пряко „достъпа“ на такива услуги, попадат в обхвата на общата търговска политика (член 207 от ДФЕС). Държавите членки не са компетентни по съответните аспекти, които попадат в областта на общата търговска политика.
- (4) Член 14 относно защитата на личните данни попада в сферата на компетентност на Съюза съгласно член 16 от ДФЕС и също е изключителен по своето естество.
- (5) Европейският съюз подкрепя Конвенцията на Съвета на Европа относно манипулирането на спортни състезания като принос към усилията на Европейския съюз за борба с манипулирането на спортни състезания с цел да се защити почтеността в спорта и спортната етика в съответствие с принципа на автономия на спорта.
- (6) В съответствие с Решение [...] на Съвета от [...] относно подписването на Конвенцията на Съвета на Европа относно манипулирането на спортни

<sup>18</sup> ОВ С , , стр. .

<sup>19</sup> Вж. също членове 27 и 28 относно сътрудничеството извън наказателноправни въпроси.

<sup>20</sup> Вж. член 2, параграф 5 от ДФЕС.



състезания, подписана от [...] на [...] г., при условие че бъде сключена на по-късна дата.

- (7) Някои разпоредби на Конвенцията се отнасят до материалното наказателно право и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и поради това попадат в обхвата на дял V, част трета отДФЕС. Отделно решение, отнасящо се до тези разпоредби, предстои да бъде прието от Съвета, успоредно с настоящото решение.
- (8) Конвенцията следва да бъде одобрена от името на Съюза.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

#### *Член 1*

Конвенцията на Съвета на Европа относно манипулирането на спортни състезания се сключва от името на Съюза.

Текстът на Конвенцията е приложен към настоящото решение.

#### *Член 2*

Председателят на Съвета посочва лицето, упълномощено да депозира от името на Съюза инструмента за одобрение, предвиден в член 32 от Конвенцията, за да изрази съгласието на Европейския съюз да бъде обвързан от Конвенцията.

#### *Член 3*

Настоящото решение влиза в сила в деня на приемането му. Решението се публикува в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета  
Председател*