COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza a Comissão Europeia a participar, em nome da UE, nas negociações para uma convenção internacional do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. HISTORIAL E CONTEXTO POLÍTICO

Considera-se de forma unânime que a viciação de resultados dos jogos é uma das maiores ameaças que o desporto contemporâneo enfrenta. A viciação de resultados compromete os valores do desporto tais como a integridade, o *fair play* e o respeito pelos outros. Esta situação ameaça alienar adeptos e apoiantes do desporto organizado, um setor que representa quase 2 % do Valor Acrescentado Bruto da UE. Além disso, a viciação dos resultados dos jogos envolve frequentemente redes de crime organizado ativas à escala global. A resolução deste problema é agora uma prioridade para as autoridades públicas, para o movimento desportivo e para os organismos responsáveis pela aplicação da lei em todo o mundo.

A Comunicação da Comissão «Desenvolver a Dimensão Europeia do Desporto» de 2011, reconhece de forma explícita que a viciação dos jogos que viola a ética e a integridade do desporto. A questão da viciação de resultados foi ainda abordada em 2011 no Livro Verde da Comissão sobre o jogo em linha, na Comunicação da Comissão intitulada «Luta contra a corrupção na UE» e na Comunicação da Comissão intitulada «Para um enquadramento europeu completo do jogo em linha».

O Parlamento Europeu adotou, em junho de 2011, uma Declaração Escrita sobre o combate à corrupção no desporto europeu e, em fevereiro de 2012, a Resolução «Desenvolver a Dimensão Europeia do Desporto», que preconiza uma maior cooperação internacional para combater a viciação de resultados dos jogos. Em 29 de novembro de 2011, o Conselho da União Europeia adotou conclusões sobre o combate à viciação de resultados que convidam a Comissão, os Estados-Membros e as partes interessadas não-governamentais a cooperar e a tomar medidas a diferentes níveis para melhorar a forma como a viciação de resultados é tratada na UE.

O Comité Olímpico Internacional (COI) criou em março de 2011 um grupo de trabalho composto por representantes de alto nível do movimento do desporto, autoridades públicas, organizações internacionais e empresas de apostas a fim de propor formas de luta contra as apostas desportivas ilegais e irregulares, com um roteiro para ações de seguimento adotado em Lausana em 2 de fevereiro de 2012.

Em 28 de setembro de 2011, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou uma Recomendação sobre a promoção da integridade do desporto contra a manipulação de resultados, nomeadamente a viciação de resultados dos jogos. A Recomendação convida o *Enlarged Partial Agreement on Sport* (Acordo Parcial Alargado sobre o Desporto) (EPAS) a desenvolver um estudo de viabilidade sobre um possível instrumento legal internacional para a prevenção e repressão da viciação de resultados. Em 15 de março de 2012, a Conferencia de Ministros do Conselho da Europa Responsáveis Pelo Desporto tomou conhecimento numa reunião em Belgrado, das conclusões do estudo e convidou o EPAS a dar início às negociações, em coordenação com a UE, sobre um possível instrumento legal internacional (Convenção) contra a manipulação de resultados desportivos, nomeadamente a viciação de resultados dos jogos. Em 13 de junho de 2012, o Comité de Ministros do Conselho da Europa aceitou este convite. No decurso do verão de 2012, o EPAS convidou os países que são partes na Convenção Cultural Europeia, a expressar o seu interesse em participar nas negociações de um projeto de Convenção do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos.

2. POSSÍVEL CONVENÇÃO DO CONSELHO DA EUROPA CONTRA A VICIAÇÃO DE RESULTADOS DOS JOGOS: CONTEÚDO E CALENDÁRIO POSSÍVEIS:

Com base no estudo de viabilidade realizado pelo EPAS, o conteúdo da futura Convenção do Conselho da Europa pode eventualmente ser estruturado da seguinte forma:

1. Prevenção

   (a) Coordenação interna

   (b) Promoção e apoio de medidas tomadas pelo movimento desportivo

   (c) Definição do quadro para o mercado das apostas

   (d) Promoção de medidas tomadas pelas empresas de apostas

2. Cooperação internacional

   (e) Autoridades públicas do desporto

   (f) Autoridades públicas (entidades reguladoras de apostas) – empresas de apostas

   (g) Cooperação internacional entre as autoridades judiciais e os organismos responsáveis pela aplicação da lei

   (h) Consultas tripartidas

3. Sanções

   (i) Combinação de sanções disciplinares, administrativas e criminais

   (j) Disciplinares

   (k) Administrativas

   (l) Direito penal

   (m) Competência jurisdicional

4. Aplicação da lei

   (n) Inquérito

   (o) Cibercriminalidade

5. Seguimento

   (p) Acompanhamento

   (q) Comité da Convenção

Uma das principais questões do combate à viciação de resultados de jogos a nível da UE e internacional é a necessidade de assegurar a coordenação das diferentes partes interessadas envolvidas neste âmbito, em particular as autoridades públicas, os organismos responsáveis

pela aplicação da lei, os fiscais de jogo, o movimento desportivo em todos os seus componentes e as empresas de apostas (lotarias e empresas privadas). O principal valor acrescentado de uma Convenção do Conselho da Europa contra a viciação de resultados consistiria na criação de uma plataforma de cooperação transfronteiras e intersetorial envolvendo todos os agentes pertinentes. Uma das grandes vantagens de uma Convenção do Conselho da Europa seria a criação de uma estrutura de acompanhamento e seguimento baseada no modelo dos atuais comités permanentes do Conselho da Europa na área do desporto (*anti-doping*, violência nas bancadas). Estas estruturas devem estar abertas a todas as partes interessadas pertinentes, devendo constituir o fórum onde decorrem as discussões sobre a implementação da Convenção e sobre os progressos no combate contra a viciação de resultados dos jogos na Europa.

Outra vantagem importante da futura Convenção seria a sua abertura a países de fora da Europa: todos os países poderiam assinar e ratificar a Convenção (a título de exemplo, o Canadá e a Austrália são atualmente partes na Convenção contra a Dopagem do Conselho da Europa). Este aspeto é crucial visto que uma cooperação a nível mundial, nomeadamente com países onde as apostas desportivas são uma prática comum, como é o caso dos países do sudeste asiático, é essencial para o combate efetivo às redes de criminalidade organizada transnacionais envolvidas na viciação de resultados de jogos e que operam em vários continentes.

A Convenção proposta não seria um instrumento para atingir a harmonização das legislações nacionais das partes signatárias. Ainda que a questão de estabelecer uma definição única da viciação de resultados dos jogos e de adotar um conjunto de sanções eficazes, dissuasivas e proporcionadas fosse referida na Convenção, a redação das disposições pertinentes seria efetuada de forma a deixar uma margem de flexibilidade às partes signatárias para implementar estas disposições.

O conteúdo, a estrutura e o âmbito de aplicação precisos do texto da Convenção são atualmente bastante teóricos uma vez que ainda vão ser alvo de futuras negociações.

Um grupo de redação, composto por representantes dos Estados-Membros envolvidos nas negociações, será responsável por preparar o texto da Convenção. A documentação distribuída pelo Conselho da Europa prevê de forma explícita que o grupo estará aberto a um representante da UE. O grupo de redação reuniu-se pela primeira vez para conversações exploratórias em Estrasburgo entre os dias 9 e 11 de outubro de 2012. A Comissão esteve presente nesta primeira reunião exploratória como observadora *ad-hoc*. O EPAS desempenhará o papel de secretariado, estando prevista uma série de sete reuniões de três dias do grupo de redação entre outubro de 2012 e dezembro de 2013, com o objetivo de apresentar a Convenção ao Comité de Ministros do Conselho da Europa para obter a sua assinatura em 2014.

3. O PAPEL DA UE NA LUTA CONTRA A VICIAÇÃO DE RESULTADOS DOS JOGOS

O tema da viciação de resultados dos jogos é relativamente novo na agenda do desporto da UE; pelo que as iniciativas neste domínio são bastante recentes. Ao nível da Comissão, o envolvimento na luta contra a viciação de jogos pode ser examinado sob três ângulos distintos que correspondem aos três aspetos principais deste problema:

Vertente do desporto: Nos termos do artigo 165.º do Tratado, um dos objetivos da ação da UE no âmbito do desporto é o desenvolvimento da dimensão europeia do mesmo através da

promoção da justiça nas competições desportivas e da proteção da integridade moral dos desportistas. A Comissão tomou a primeira iniciativa concreta neste âmbito ao incluir no convite à apresentação de propostas que implementa a Ação Preparatória «Parceria Europeia para o Desporto» - uma linha prioritária para projetos focados na prevenção dos casos de viciação de resultados dos jogos, através da educação e informação das partes interessadas pertinentes, nomeadamente atletas, árbitros, delegados ao jogo e administradores desportivos. O objetivo do apoio financeiro que será ser prestado através deste convite é o de fortalecer o aspeto preventivo da luta contra a viciação de resultados graças à da troca de boas práticas. O combate à viciação de resultados é também referido como um dos objetivos do capítulo «Desporto» do programa proposto «Erasmus para Todos», que deverá permitir apoiar ações semelhantes de forma estruturada após 2014. Para além de providenciar assistência financeira, a Comissão está a cooperar estreitamente com as partes interessadas externas (nomeadamente o COI e o Conselho da Europa) no sentido de identificar formas de combater a viciação de resultados dos jogos a nível europeu e internacional A Comissão assume também o secretariado do Grupo de Peritos da UE sobre a Boa Governação no Desporto, estabelecido com base na Resolução do Conselho sobre o Plano de Trabalho da UE para o Desporto, de maio de 2011. Em junho de 2012, o Grupo de Peritos elaborou recomendações para uma análise mais profunda por parte do Grupo de Trabalho do Desporto.

Vertente do jogo e das apostas: A viciação de resultados não está necessariamente relacionada com as apostas no desporto. No entanto, a combinação de apostas desportivas não regulamentadas com a viciação de resultados representa uma ameaça real aos eventos desportivos, em grande parte devido a indivíduos ou redes criminosas que usam as apostas no desporto para gerar lucros ou com o intuito de proceder à lavagem de dinheiro. Algumas das questões relacionadas com o desporto foram incluídas no Livro Verde da Comissão sobre o jogo em linha, uma consulta pública executada pela Comissão em 2011. Foram recebidas cerca de 250 respostas provenientes de várias partes interessadas, incluindo organismos desportivos. A consulta foi complementada com cinco seminários temáticos no decorrer de 2011, sendo que um deles, que teve lugar em 10 de maio de 2011, se focou em particular no jogo em linha e na integridade do desporto (especialmente na viciação de resultados). Na sequência do Livro Verde, a Comissão adotou, em 23 de outubro de 2012, a Comunicação «Para um enquadramento europeu completo do jogo em linha» (COM(2012) 596 final). A proteção da integridade do desporto contra a viciação de resultados é uma das prioridades definidas na Comunicação juntamente com um plano de ação que inclui a participação da Comissão no trabalho do Conselho da Europa sobre uma possível Convenção contra a manipulação de resultados desportivos.

Vertente da corrupção: a viciação de resultados é uma forma de corrupção e como tal é alvo de sanções através das legislações penais nacionais. A Comissão encontra-se no processo de implementação do pacote de medidas de luta contra a corrupção adotado em 2011 que se centra na melhoria do acompanhamento e da avaliação dos esforços de luta contra a corrupção, nomeadamente através da criação de um Relatório Anticorrupção da UE através do qual a Comissão irá avaliar regularmente várias questões pendentes associadas à corrupção e à capacidade de a controlar nos Estados-Membros da UE. O Relatório poderá eventualmente abranger quaisquer questões pendentes associadas à corrupção, incluindo a viciação de resultados no desporto. O Relatório Anticorrupção da UE, acompanhado de análises por país para cada Estado-Membro, incluindo recomendações específicas, será publicado pela Comissão bienalmente a partir de 2013. Paralelamente, a Comissão está atualmente a considerar as modalidades de uma possível participação da UE no Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), do Conselho da Europa o que deverá acrescentar valor à luta da UE contra a corrupção.

O Parlamento Europeu abordou a questão da viciação de resultados, especialmente a que está relacionada com apostas, no seu relatório sobre a integridade dos jogos de apostas em linha (A6-0064/2009). O Parlamento analisou também a questão com mais detalhe no seu relatório de 2011 sobre o jogo em linha no mercado interno (A7-0342/2011), onde referiu questões relacionadas com polícia transfronteiriça e cooperação judicial, cooperação entre organizadores de competições desportivas e operadores de jogos de azar, o estabelecimento de redes nacionais e de pontos de contacto para lidar com casos de viciação de resultados e a criação de uma definição de viciação de jogos a nível da UE. Por fim, a questão da viciação de resultados foi também abordada no relatório de 2012 do Parlamento Europeu sobre a Dimensão Europeia no Desporto (A7-0385/2011), no qual o Parlamento solicita que as federações desportivas colaborem estreitamente com os Estados-Membros para proteger a integridade do desporto.

O Conselho lidou pela primeira vez com o combate contra a viciação de resultados no Plano de Trabalho da UE para o desporto 2011-2014, adotado em maio de 2011, no qual a integridade do desporto, em particular o combate contra a viciação de jogos, foi definida como tema prioritário para o período de 2011-2014. Além disso, o Conselho adotou em novembro de 2011 conclusões sobre o combate à viciação de resultados, nas quais os Estados-Membros e as partes interessadas foram convidados a encorajar o desenvolvimento de programas pedagógicos e a garantir uma colaboração estreita entre todas as partes interessadas. O Grupo de Trabalho do Conselho para o Desporto encontra-se atualmente em fase de discussão do projeto de conclusões sobre a criação de uma estratégia para combater a manipulação de resultados do desporto, que deverá ser adotada em novembro de 2012.

As duas agências da UE responsáveis pela cooperação transfronteiriça e policial, a EUROPOL e a EUROJUST, estão também envolvidas de forma ativa no combate à viciação de resultados. Enquanto que no passado a cooperação entre os organismos responsáveis pela aplicação da lei a nível da UE no âmbito do desporto se focava na questão da violência entre espetadores, nos últimos dois anos a viciação de resultados passou a constituir uma nova área de colaboração transfronteiriça. Atualmente existem dois casos pendentes: uma equipa de investigação conjunta (EIC), que conta com a colaboração de quatro países da UE (HU, DE, FI, AT) já foi criada para lidar com estes casos. A razão dada pela EUROPOL e pela EUROJUST para o seu envolvimento nos casos de viciação de resultados é o facto de esta realidade implicar frequentemente a participação de formas graves de crime organizado.

Todos estes elementos apontam numa única direção: a luta contra a viciação de resultados atingiu um estatuto de prioridade em diferentes áreas políticas (política desportiva, supervisão dos mercados de jogo, luta contra a corrupção) a nível da UE e a atenção do público tem tendência a aumentar após os recentes episódios de corrupção a vários níveis no mundo do desporto.

Uma vez que a Convenção prevista não tem o objetivo de harmonizar disposições em matéria de direito penal entre os países signatários nem de atingir a harmonização noutros âmbitos, como a legislação em matéria de jogo e apostas e - visto que, com base no artigo 6.º do TFUE, a UE só tem competência para agir no sentido de apoiar, coordenar ou complementar ações dos Estados-Membros no âmbito do desporto, propõe-se assim que a UE participe nas próximas negociações ao lado dos seus Estados-Membros. A participação proposta nas negociações não tem qualquer impacto no orçamento da UE.

A Comissão recomenda, por conseguinte, ao Conselho que:

– adote a decisão em anexo que autoriza a participação da Comissão Europeia, em nome da UE, nas negociações para uma convenção internacional do Conselho da Europa contra a manipulação dos resultados desportivos;

– aprove as diretrizes de negociação anexadas à referida decisão,

– nomeie um comité especial, devendo as negociações ser conduzidas em consulta com esse comité.

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza a Comissão Europeia a participar, em nome da UE, nas negociações para uma convenção internacional do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 218.º, n.os 3 e 4,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

Há que encetar negociações sobre a preparação de uma convenção internacional do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos,

A União deve participar nestas negociações,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Comissão fica autorizada a negociar, em nome da União Europeia, uma convenção internacional do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos.

Artigo 2.º

As diretrizes de negociação figuram em anexo.

Artigo 3.º

As negociações deverão ser conduzidas em consulta com o [nome do comité especial a inserir pelo Conselho].

Artigo 4.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

ANEXO

DIRETRIZES PARA A NEGOCIAÇÃO

de uma convenção internacional do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos

A futura convenção terá como objetivo a criação de um quadro jurídico internacional para a prevenção e combate à manipulação de resultados desportivos, nomeadamente a viciação de resultados; a finalidade da convenção consiste na promoção da cooperação internacional neste contexto e na criação de um mecanismo de acompanhamento que garanta o cumprimento eficaz das disposições da convenção.

A União Europeia participará nestas reuniões com o intuito de assegurar a coerência da convenção proposta com o acervo da UE, nomeadamente no que diz respeito às liberdades do mercado interno (livre prestação de serviços e liberdade de estabelecimento) à cooperação judiciária em matéria penal.

A União Europeia participará também nas negociações com o objetivo de garantir que as disposições da futura Convenção são conformes com as políticas da UE nos domínios do desporto, do jogo em linha e do combate à corrupção. Os documentos de referência destas políticas são os seguintes:

- Comunicação da Comissão «Desenvolver a Dimensão Europeia do Desporto» (COM(2011)12 final);
- Livro Verde sobre o jogo em linha no mercado interno (COM(2011)128 final);
- Comunicação da Comissão sobre o combate à corrupção na UE, COM(2011) 308 final;
- Comunicação da Comissão «Para um enquadramento europeu completo do jogo em linha» (COM(2012)596 final);
- Conclusões do Conselho sobre a luta contra a viciação de resultados (16819/11).