



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 4. toukokuuta 2018
(OR. en)

8577/18

Toimielinten välinen asia:
2018/0116 (NLE)

ENFOPOL 206

EHDOTUS

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	27. huhtikuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2018) 247 final
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON PÄÄTÖS jäsenvaltioille annettavasta valtuutuksesta tulla Euroopan unionin edun mukaisesti turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevaa yhdenmukaista lähestymistapaa jalkapallo- otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen osapuoleksi (CETS N:o 218)

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2018) 247 final.

Liite: COM(2018) 247 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 27.4.2018
COM(2018) 247 final

2018/0116 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**jäsenvaltioille annettavasta valtuutuksesta tulla Euroopan unionin edun mukaisesti turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevaa yhdenmukaista lähestymistapaa jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen osapuoleksi
(CETS N:o 218)**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN AIHE

Tämä ehdotus koskee päätöstä, jolla jäsenvaltiot valtuutetaan allekirjoittamaan ja ratifioimaan Euroopan unionin edun mukaisesti Euroopan neuvoston yleissopimus turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmisyttä lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa ('CETS N:o 218' tai 'yleissopimus').

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Tausta

Brysselin Heysel-stadionilla 29. toukokuuta 1985 pelatun Euroopan cupin loppuottelun yhteydessä jalkapallokannattajien välisissä väkivaltaisissa yhteenotoissa kuoli 39 ihmistä ja loukkaantui satoja. Tämän katastrofin jälkeen Euroopan neuvosto laati eurooppalaisen yleissopimuksen katsojien väkivallasta ja epäsovivasta käyttäytymisestä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa ('CETS N:o 120' tai 'yleissopimus N:o 120'). Yleissopimuksessa N:o 120 keskityttiin väkivaltaisten tapahtumien ja epäsovivan käyttäytymisen ehkäisemiseen ja torjuntaan sekä niihin reagoimiseen stadioneilla ja niiden välittömässä läheisyydessä. Yleissopimus N:o 120 tuli voimaan 1. marraskuuta 1985, ja sen on ratifioinut 41 sopimuspuolta, joihin sisältyvät useimmat Euroopan unionin jäsenvaltiot.

Joulukuussa 2013 Euroopan neuvoston ministerikomitea katsoi yleissopimuksen N:o 120 pätevyyttä ja päivitystarvetta koskevan selvityksen perusteella, että yleissopimus N:o 120 oli vanhentunut. Sen sisältö, erityisesti painotukset turvatoimiin, katsottiin kokemuksen ja hyviksi todettujen käytäntöjen perusteella epäjohdonmukaiseksi ja sen katsottiin poikkeavan yleissopimuksen pysyvän komitean antamista tuoreemmista suosituksista. Ministerikomitea antoi tästä syystä pysyvälle komitealle tehtäväksi tarkistaa yleissopimusta N:o 120. Yleissopimuksen tarkistuksen sijaan pysyvä komitea päätti laatia täysin uuden sopimustekstin. Tämän työn tuloksena syntyi yleissopimus N:o 218.

2.2. Yleissopimus

Yleissopimuksen N:o 218 tavoitteena on luoda turvattu, turvallinen ja lämminhenkinen ympäristö jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa (2 artikla). Yleissopimuksessa erotetaan toisistaan "turvallisuustoimenpiteet", "turvatoimenpiteet" ja "palvelutoimenpiteet" (3 artikla).

Yleissopimuksessa edellytetään, että osapuolet ottavat käyttöön "turvallisuutta, turvatoimia ja palveluita koskevan yhdenmisen, monitoimijaisen ja tasapainoisen lähestymistavan" (2 artiklan a alakohta), millä tarkoitetaan lähestymistapaa, joka perustuu sen tiedostamiseen, että "jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa toteutettavat turvallisuus-, turva- ja palvelutoimenpiteet ovat poikkeuksetta osittain päällekkäisiä ja vaikutukseltaan yhteydessä toisiinsa, että niiden on oltava tasapainoisia eikä niitä voi suunnitella tai toteuttaa erillisinä" (3 artiklan f alakohta).

Yleissopimuksessa edellytetään, että sopimuspuolet varmistavat kansalliset ja paikalliset koordinoitujärjestelyt, jotta monitoimijaista yhdenmista lähestymistapaa turvallisuuteen, turvatoimiin ja palveluihin voidaan kehittää ja toteuttaa (4 artikla). Sopimuspuolten edellytetään toteuttavan useita erilaisia toimenpiteitä, joilla turvallisuus, turvatoimet ja palvelut urheilustadioneilla voidaan varmistaa (5 artikla). Niiden on esimerkiksi varmistettava, että stadioneiden toimintajärjestelyissä varaudutaan tehokkaaseen yhteistyöhön

poliisin, pelastuspalveluiden ja kumppanitoimijoiden kanssa, ja että toimintajärjestelyt sisältävät selkeät toimintaperiaatteet ja menettelyt, jotka koskevat esimerkiksi rasistista tai syrjivää käytöstä (5 artiklan 5 alakohta). Sopimuspuolten edellytetään myös kannustavan kaikkia asianomaisia toimijoita tekemään yhteistyötä, jotta julkisista tiloista stadionin ulkopuolella voidaan luoda turvallisia, turvattuja ja lämminhenkisiä ympäristöjä (6 artikla). Sopimuspuolten tulee varmistaa, että asianomaiset toimijat laativat varo- ja pelastussuunnitelmat (7 artikla). Lisäksi niiden tulee kehottaa kaikkia toimijoita ennakoivaan ja säännölliseen yhteydenpitoon kannattajien ja paikallisyhteisöjen kanssa (8 artikla).

Poliisin toimien osalta yleissopimuksen 9 artiklassa edellytetään, että sopimuspuolet varmistavat, että ”poliisin strategioita laaditaan, arvioidaan säännöllisesti ja parannellaan”, ja että niissä otetaan huomioon hyvät käytännöt, ja että ne ovat yhdenmukaisia turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevan yhdenmukaisen lähestymistavan kanssa. Sopimuspuolten on myös varmistettava, että poliisi toimii yhteistyössä asianomaisten sidosryhmien kanssa.

Yleissopimuksen lainrikkomisen ehkäisyä ja seuraamuksia koskevassa 10 artiklassa edellytetään, että sopimuspuolet ”ryhtyvät kaikkiin mahdollisiin toimiin” vähentääkseen väkivaltaisuuksien tai yleisen järjestyksen häiriöiden riskiä ja varmistavat kansallisen ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti, että ”käytössä on tehokkaita poissulkemisjärjestelyjä, jotka ovat tarkoituksenmukaisia riskin luonteeseen ja sijaintiin nähden”, jotta väkivaltaisuuksia ja häiriöitä voidaan ehkäistä ja estää. Sopimuspuolten edellytetään myös tekvän ”yhteistyötä pyrkiessään varmistamaan, että ulkomailla lakia rikkoneille yksilöille määrätään asianmukaiset seuraamukset” (10 artiklan 3 kohta) ja harkitsevan, että ”oikeus- tai hallintoviranomaisille, jotka vastaavat seuraamusten määräämisestä yksilöille, jotka ovat aiheuttaneet jalkapalloon liittyviä väkivaltaisuuksia ja/tai yleisen järjestyksen häiriöitä tai myötävaikuttaneet niihin, annetaan mahdollisuus rajoittaa tällaisten henkilöiden matkustamista toisessa maassa järjestettäviin jalkapallotilaisuuksiin” (10 artiklan 4 kohta).

Yleissopimuksen 11 artiklan otsikkona on ”Kansainvälinen yhteistyö”. Siinä veloitetaan sopimuspuolet perustamaan kansallinen jalkapalloalan tietopiste, joka toimii yhtenä yhteispisteenä tietojen vaihtamiseen sellaisen jalkapallo-ottelun yhteydessä, johon liittyy kansainvälinen ulottuvuus, ja joka järjestää muut kansainväliseen poliisiyhteistyöhön liittyvät asiat (11 artiklan 2–4 kohta). Yleissopimuksen 11 artiklan 2–4 kohdan tekstin lähtökohtana on ollut 25. huhtikuuta 2002 tehty kansainvälisten jalkapallo-otteluiden turvallisuutta koskeva neuvoston päätös 2002/348/YOS, ja yleissopimuksen kohdassa käytetään kyseisen päätöksen termejä.

Yleissopimuksen loppulausekkeet koskevat allekirjoittamista (16 artikla), voimaantuloa (17 artikla), muiden kuin jäsenvaltioiden liittymistä (18 artikla), yleissopimuksen vaikutuksia suhteessa yleissopimukseen 120 (19 artikla), alueellista soveltamista (20 artikla), irtisanoutumista (21 artikla) ja ilmoituksia (22 artikla). Nämä lausekkeet perustuvat olennaisilta osin yleissopimusten ja sopimusten malliloppulausekkeisiin, joista on päätetty Euroopan neuvostossa helmikuussa 1980, ja yleissopimuksen N:o 120 loppulausekkeisiin.

2.3. Unionin olemassa oleva lainsäädäntö ja käytännöt tällä alueella

Unioni on hyväksynyt lukuisia toimenpiteitä, jotka koskevat poliisiyhteistyötä ja poliisiviranomaisten tietojenvaihtoa. Erityisesti jalkapallo-otteluiden turvallisuutta ja turvatoimia koskevan poliisiyhteistyön ja poliisiviranomaisten tietojenvaihdon osalta unioni on hyväksynyt turvallisuudesta kansainvälisten jalkapallo-otteluiden yhteydessä

25. huhtikuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2002/348/YOS¹. Neuvoston päätös 2002/348/YOS perustui Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, joka on tällä hetkellä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 87 artiklan 1 kohta, sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan c alakohtaan, joka on kumottu.

Neuvoston päätöksessä 2002/348/YOS edellytetään, että kunkin jäsenvaltion on ”perustettava tai nimettävä poliisitoimeen liittyvä kansallinen jalkapalloalan tietopiste”, joka ”on suora keskusyhteyspiste, jonka tehtävänä on huolehtia kansainvälisiin jalkapallo-otteluihin liittyvästä tietojenvaihdosta ja edistää niitä koskevaa kansainvälistä poliisiyhteistyötä” (1 artikla). Neuvoston päätöksessä määritellään kansallisten jalkapalloalan tietopisteiden tehtävät (2 artikla), poliisitiedot, joita niiden välillä vaihdetaan (3 artikla) ja niiden välinen yhteydenpitomenettely (4 artikla). Turvallisuudesta kansainvälisten jalkapallo-otteluiden yhteydessä tehdyn päätöksen 2002/348/YOS muuttamisesta 12 päivänä kesäkuuta 2007 tehdyssä neuvoston päätöksessä 2007/412/YOS² lisättiin päätökseen säännöksiä säännöllisistä arvioista jalkapallo-otteluiden yhteydessä esiintyvistä levottomuuksista (2 artiklan 6 kohta) ja tietojen vaihtamisen tavoista (3 artiklan 4 kohta).

Neuvoston päätökseen 2002/348/YOS on viitattu 17 päivänä marraskuuta 2003 annettussa neuvoston päätöslauselmassa, joka koskee pääsyn kieltämistä jäsenvaltioissa kentille, joilla pelataan kansainvälisiä jalkapallo-otteluita³, sekä EU:n jalkapallokäsikirjassa⁴. Käsikirja, joka hyväksyttiin ensimmäisen kerran kesäkuussa 1999 ja jota on päivitetty edellisen kerran marraskuussa 2016, sisältää yksityiskohtaiset suositukset kansainvälisestä poliisiyhteistyöstä ja toimenpiteistä, joilla ehkäistään ja hallitaan väkivaltaisuuksia ja levottomuuksia kansainvälisten jalkapallo-otteluiden yhteydessä, mukaan lukien poliisiviranomaisten välistä tietojenvaihtoa sekä kansallisten jalkapalloalan tietopisteiden rooleja ja tehtäviä koskevat ohjeet.

2.4. Ehdotuksen perustelut

Paitsi että yleissopimus sisältää poliisiyhteistyöhön liittyviä säännöksiä (SEUT-sopimuksen 87 artikla), se sopii myös yleisemmin unionin urheiluun liittyviin politiikkatavoitteisiin (SEUT-sopimuksen 165 artikla). SEUT-sopimuksen 165 artiklan 3 kohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden tulee suosia yhteistyötä kolmansien maiden sekä koulutuksen ja urheilun alalla toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen ja erityisesti Euroopan neuvoston kanssa. EU:n edistämistoimet, kuten Erasmus+ -ohjelman urheilutoimintojen hankkeiden tukeminen, kannattajille suunnatut tiedotuskampanjat ja urheilussa langetettavat seuraamukset, eivät ole riittäviä keinoja urheilukilpailujen liepeillä tapahtuvien väkivallantekojen ja syrjinnän poistamiseen. Koska ongelmassa on osittain kyse järjestyshäiriöistä, kansalliset viranomaiset ovat täydentäneet näitä toimia ehkäisevillä toimilla ja kohdennetuilla pakkokeinoilla. Tiettyjen otteluiden kansainvälisen luonteen sekä EU:n jäsenvaltioiden järjestyksenpitoon, turvallisuuteen ja turvatoimenpiteisiin liittyvien, toisistaan poikkeavien säännösten ja käytäntöjen vuoksi kyseessä ei ole yksinkertainen tehtävä. Lisäyhteistyö eri sidosryhmien välillä kaikenlaista väkivaltaa ja syrjintää vastaan on välttämätöntä. Lainvalvontatoimia on

¹ EYVL L 121, 8.5.2002.

² EUVL L 155, 15.6.2007, s. 76.

³ EUVL C 281, 22.11.2003, s. 1.

⁴ Neuvoston päätöslauselma, annettu 6 päivänä joulukuuta 2001, sellaisten kansainvälisten jalkapallo-otteluiden, joissa on mukana ainakin yksi jäsenvaltio, yhteydessä esiintyvien väkivaltaisuuksien ja levottomuuksien ehkäisemistä ja torjuntaa ja siihen liittyvää kansainvälistä poliisiyhteistyötä koskevia suosituksia sisältävästä käsikirjasta (EYVL C 022, 24.1.2002, s. 1).

koordinoitava paremmin, ja EU voi helpottaa tätä prosessia erityisesti tukemalla Euroopan neuvoston yleissopimusta.

EU ei voi itsessään olla yleissopimuksen osapuoli. Tämä johtuu siitä, että yleissopimuksessa viitataan ainoastaan jäsenvaltioihin tai sopimuksen osapuolena oleviin valtioihin, eikä se sisällä mitään sanamuotoa, joka mahdollistaisi EU:n tai muun alueellisen yhdentymisjärjestön tulla sen osapuoleksi.

Tästä huolimatta EU on hyväksynyt sekä yleisiä että erityisiä toimenpiteitä, jotka koskevat poliisiyhteistyötä ja poliisiviranomaisten välistä tietojenvaihtoa kansainvälisten jalkapallo-otteluiden turvallisuuteen ja turvatoimiin liittyen sekä äskettäin päivitettyjä suosituksia näiden toimenpiteiden soveltamisesta.

Lisäksi yleissopimuksen 11 artiklan sitoumukset, jotka koskevat kansallisia jalkapalloalan tietopisteitä, voivat vaikuttaa yhteisiin sääntöihin SEUT-sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä. Tämä johtuu siitä, että velvollisuus perustaa tai nimittää kansallisia jalkapalloalan tietopisteitä sisältyy jo neuvoston päätökseen 2002/348/YOS, jossa määritellään kansallisten jalkapalloalan tietopisteiden tehtävät ja vahvistetaan niiden välistä yhteistyötä koskevat säännöt erityisesti poliisin tietojenvaihdon osalta. Yleissopimuksen 11 artiklan 2–4 kohta on lähes täydellisen yhteneväinen neuvoston päätökseen 2002/348/YOS sisältyvien velvoitteiden kanssa. Yleissopimuksen N:o 218 selitysmuistion mukaan kansalliset jalkapalloalan tietopisteet on perustettu Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti ja 11 artiklan 2–4 kohdan tekstin lähtökohtana on ollut neuvoston päätös 2002/348/YOS, ja siinä käytetään päätöksen termejä.

Nämä olosuhteet korostavat sitä, että jäsenvaltioiden on tarpeellista toimia EU:n toimielinten puitteissa, kun ne sitoutuvat jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön ja poliisitietojen vaihtoon erityisesti, kun on kyse kansainvälisten jalkapallo-otteluiden turvallisuudesta ja turvatoimista.

Vaikka yleissopimuksen 11 artiklan 2–4 kohta perustui neuvoston päätökseen 2002/348/YOS juuri sen vuoksi, että välttyttäisiin ristiriidalta EU:n lainsäädännön kanssa, neuvoston päätös 2002/348/YOS on se, joka määrittää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja poliisitietojen vaihtoa kansainvälisten jalkapallo-otteluiden turvallisuuden ja turvatoimien alalla tätä nimenomaista tarkoitusta varten perustetun viranomaisverkoston kautta. Vain EU pystyy ottamaan velvollisuudekseen jatkaa tämän järjestelmän toteuttamista EU:ssa suhteessa kolmansiin maihin ja laajentaa sen soveltamista asianomaisiin kolmansiin maihin.

Koska EU ei itsessään voi olla yleissopimuksen N:o 218 osapuoli ja koska jäsenvaltiot voivat tulla yleissopimuksen osapuoliksi vain EU:n valtuuttamina (SEUT-sopimuksen 2 artiklan 1 kohta), on asianmukaista hyväksyä päätös, jossa jäsenvaltiot valtuutetaan EU:n edun mukaisesti allekirjoittamaan ja ratifioimaan yleissopimuksen.

3. OIKEUSPERUSTA

Ehdotettu neuvoston päätös perustuu SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohtaan ja SEUT-sopimuksen 218 artiklan 8 kohtaan luettuna yhdessä SEUT-sopimuksen 87 artiklan 1 kohdan kanssa, jossa määritetään pääasiallinen oikeusperusta EU:n poliisiyhteistyötä koskevalle lainsäädännölle.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

jäsenvaltioille annettavasta valtuutuksesta tulla Euroopan unionin edun mukaisesti turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevaa yhdenmukaistettua lähestymistapaa jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen osapuoleksi (CETS N:o 218)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan ja 218 artiklan 8 kohdan yhdessä sen 87 artiklan 1 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin hyväksynnän⁵,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Yleissopimus turvallisuutta, turvatoimia ja palveluita koskevasta yhdenmukaistettavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa, jäljempänä 'yleissopimus', on ollut avoinna allekirjoittamista ja ratifiointia varten 3 päivästä heinäkuuta 2016 alkaen.
- (2) Yleissopimuksen tavoitteena on luoda turvallinen, turvattu ja lämminhenkinen ympäristö jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa.
- (3) Kansallisia jalkapalloalan tietopisteitä koskeva yleissopimuksen 11 artiklan 2–4 kohta voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa SEUT-sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä, koska nämä säännökset ovat yhteneväiset neuvoston päätökseen 2002/348/YOS⁶ sisältyvien turvallisuutta kansainvälisten jalkapallo-otteluiden yhteydessä koskevien velvoitteiden kanssa.
- (4) Unionin tuki yleissopimukselle on tärkeää, jotta urheilutilaisuuksiin liittyvä väkivalta saadaan kuriin, ja se täydentäisi unionin muita tätä alaa koskevia pyrkimyksiä, joita se edistää tukemalla Erasmus+ -ohjelman urheilutoimiin kuuluvia hankkeita.
- (5) Unionista ei voi tulla yleissopimuksen osapuolta, koska ainoastaan valtiot voivat olla sen osapuolia.
- (6) Jäsenvaltiot olisi sen vuoksi valtuutettava allekirjoittamaan ja ratifioimaan yleissopimus unionin edun mukaisesti siltä osin kuin on kyse unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista sopimuksen osista.
- (7) Neuvoston päätös 2002/348/YOS sitoo Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia, ja ne osallistuvat näin ollen tämän päätöksen hyväksymiseen.

⁵ EUVL C , , s. .

⁶ Neuvoston päätös 2002/348/YOS, tehty 25 päivänä huhtikuuta 2002, turvallisuudesta kansainvälisten jalkapallo-ottelujen yhteydessä (EYVL L 121, 8.5.2002, s. 1).

- (8) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtuutetaan jäsenvaltiot tulemaan turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevaa yhdenmukaista lähestymistapaa jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS N:o 218) osapuoliksi siltä osin kuin on kyse unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista sopimuksen osista.

2 artikla

Tämä päätös tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*