



Брюксел, 14 юни 2018 г.
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

От:	Правната служба
До:	Работна група „Правоприлагане“
Относно:	Предложение за решение на Съвета за оправомощаване на държавите членки да станат страна, в интерес на Европейския съюз, по Конвенцията на Съвета на Европа за интегриран подход към безопасността, сигурността и обслужването по време на футболни срещи и други спортни прояви (CETS №218) — Процедурни аспекти

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 27 април 2018 г. Комисията прие предложение за решение на Съвета за оправомощаване на държавите членки да станат страна, в интерес на Европейския съюз, по Конвенцията на Съвета на Европа за интегриран подход към безопасността, сигурността и обслужването по време на футболни срещи и други спортни прояви (CETS №218)² („предложението за решение“).

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на Европейския съюз не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

² 8577/18.

2. Когато Комисията представи предложението за решение на заседанието на работна група „Правоприлагане“ на 17 май 2018 г., няколко делегации зададоха въпроси във връзка с необходимостта и въздействието на предложението за решение, по-специално предвид факта, че много държави членки вече са подписали, а някои и ратифицирали Конвенцията на Съвета на Европа за интегриран подход към безопасността, сигурността и обслужването по време на футболни срещи и други спортни прояви (CETS № 218) („Конвенцията“).
3. На същото заседание представителят на Правната служба на Съвета представи първоначални устни отговори на тези въпроси. Настоящото становище потвърждава и доразвива в писмен вид съдържанието на изказванията на представителя на Правната служба на Съвета.

II. ПРАВНА УРЕДБА И ФАКТИЧЕСКА ОБСТАНОВКА

4. Конвенцията има за цел да осигури безопасна, сигурна и гостоприемна среда по време на футболни срещи и други спортни прояви (член 2 от Конвенцията). От страните по Конвенцията се изисква да предприемат редица мерки, за да гарантират безопасността, сигурността и обслужването при големи спортни прояви. Член 11 от Конвенцията се отнася за международното сътрудничество. Той задължава страните да създадат национални футболни информационни звена, които да действат като определено единствено звено за обмен на всякаква информация и сведения във връзка с футболни срещи с международно значение и за уреждане на други въпроси от областта на международното полицейско сътрудничество (член 11, параграфи 2 и 4 от Конвенцията).
5. Конвенцията е открита за подписване само от държави³. Към днешна дата Конвенцията е подписана от редица държави членки и е ратифицирана от няколко⁴.

³ Вж. член 16, параграф 1 от Конвенцията, който гласи, че *настоящата конвенция е открита за подписване от всички държави — членки на Съвета на Европа, които са страни по Европейската културна конвенция, и всички други държави, които не са членки на Съвета на Европа (...)* (подчертаването е добавено), както и член 18, параграф 1 от Конвенцията, който гласи, че *след влизането в сила на настоящата конвенция Комитетът на министрите на Съвета на Европа, след консултация със страните, може да покани друга държава, която не е член на Съвета на Европа (...)* (подчертаването е добавено).

⁴ Тук може да се види пълният списък на държавите, които са подписали и ратифицирали Конвенцията: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. За целите на предотвратяването и борбата с футболното насилие Решение 2002/348/ПВР на Съвета относно сигурността във връзка с футболни срещи с международно значение⁵ улеснява обмена на информация във връзка с футболни срещи, като задължава държавите членки да създадат или определят национално футболно информационно звено към полицията (член 1, параграф 1 от Решение 2002/348/ПВР на Съвета). В член 2 от Решение 2002/348/ПВР на Съвета се посочват задачите на националните футболни информационни звена, а в членове 3 и 4 от същото решение се определят конкретни правила за обмена и обработването на полицейска информация между националните футболни информационни звена преди, по време и след футболни прояви с международно значение.

III. ПРАВЕН АНАЛИЗ

1. Необходимост от оправомощаване

7. Необходимост от оправомощаване на държавите членки да станат, в интерес на Съюза, страни по Конвенцията възниква само ако Конвенцията или части от нея попадат в изключителната компетентност на Съюза. Оправомощаването, което се предоставя в предложението за решение, е ограничено *„по отношение на частите, попадащи в изключителната компетентност на Съюза“*⁶. В съображение 3 от предложението за решение се пояснява, че *„частите“* се отнасят до член 11, параграфи 2 и 4 от Конвенцията. Няма претенции други части от Конвенцията освен член 11, параграфи 2 и 4 да попадат в изключителната компетентност на Съюза. По тази причина направеният по-долу анализ на областите на компетентност се свежда до тези разпоредби.

⁵ Решение 2002/348/ПВР на Съвета от 25 април 2002 г. относно сигурността във връзка с футболни срещи с международно значение (ОВ L 121, 8.5.2002 г., стр. 1).

⁶ Член 1 от предложението за решение.

8. Задължението, установено в член 11, параграфи 2 и 4 от Конвенцията, а именно задължението да се създадат или определят национални футболни информационни звена към полицията, които да отговарят за обмена на информация и да спомагат за осъществяването на полицейско сътрудничество във връзка с футболни срещи с международно значение, попада в областта на полицейското сътрудничество. Въпреки че полицейското сътрудничество по принцип е област на споделена компетентност между Съюза и държавите членки (член 2, параграф 2, буква й) от ДФЕС), Съюзът има изключителна външна компетентност, когато са изпълнени условията по член 3, параграф 2 от ДФЕС.
9. Член 3, параграф 2 от ДФЕС гласи: „Съюзът разполага също с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения, (...) доколкото това сключване може да засегне общите правила или да промени техния обхват.“⁷
10. Според съдебната практика на Съда на ЕС „за да се прецени дали (...) задълженията (...) „могат да засегнат общи правила или да изменят техния обхват“ по смисъла на член 3, параграф 2 от ДФЕС, следва да се почерпи основание от практиката на Съда, съгласно която такава опасност е налице, когато задълженията попадат в приложното поле на посочените правила“⁸. Правната служба на Съвета отбелязва, че член 11, параграфи 2 и 4 от Конвенцията съвпадат с някои разпоредби на членове 1 и 2 от Решение 2002/348/ПВР на Съвета⁹. Следователно тези членове от Конвенцията попадат в приложното поле на общите правила по смисъла на член 3, параграф 2 от ДФЕС, които могат да бъдат засегнати от международни ангажименти.

⁷ Тази разпоредба отразява решение AETR (EU:C:1971:32) и съдебната практика, произтичаща от това решение.

⁸ Становище 2/15 от 16 май 2017 г., *Споразумение за свободна търговия със Сингапур*, EU:C:2017:376, точка 180; Становище 3/15 от 14 февруари 2017 г. (*Маракешки договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения*), EU:C:2017:114, точка 105; Решение на Съда от 4 септември 2014 г. по Дело C-114/12, *Европейска комисия/Съвет на Европейския съюз* (Конвенция на Съвета на Европа за излъчващите организации), EU:C:2014:2151, точка 68; ⁸ Становище 1/13 от 14 октомври 2014 г. (*Хагска конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца*), EU:C:2014:2303, точка 71; и Решение на Съда от 26 ноември 2014 г. по Дело C-66/13 *Green Network*, EU:C:2014:2399, точка 29.

⁹ По-подробно уводната формулировка на член 11, параграф 2 от Конвенцията съответства на член 1, параграф 1 от Решение 2002/348/ПВР на Съвета, член 11, параграф 2, буква а) от Конвенцията отразява съдържанието на член 1, параграф 3 и член 2, параграф 1 от Решение 2002/348/ПВР на Съвета, член 11, параграф 2, буква б) от Конвенцията отразява член 2, параграф 2 от Решение 2002/348/ПВР на Съвета, а член 11, параграф 2, буква в) от Конвенцията – член 2, параграф 3 от Решение 2002/348/ПВР на Съвета. Член 11, параграф 4 от Конвенцията съответства на член 1, параграф 2 от Решение 2002/348/ПВР на Съвета.

11. Съдът поясни, че опасността от засягане на общите правила („могат да засегнат общи правила“) не изисква противоречие между международните ангажменти и въпросните общи правила¹⁰. Следователно липсата на противоречие между разпоредбите на Конвенцията и тези на Решение 2002/348/ПВР на Съвета не променя заключението, че съществува опасност да бъдат засегнати общите правила.
12. Части от Конвенцията, а именно член 11, параграфи 2 и 4 следователно попадат в рамките на изключителната компетентност на Съюза съгласно член 3, параграф 2 от ДФЕС.

2. Процедурни въпроси

13. Съгласно член 2, параграф 1 от ДФЕС, „когато Договорите предоставят на Съюза изключителна компетентност (...), само Съюзът може да законодателства и да приема правно обвързващи актове, докато държавите членки имат тази възможност единствено ако са оправомощени за това от Съюза (...)“. Тъй като Конвенцията не дава възможност на самия ЕС да стане страна по нея, въпреки че части от нея са от изключителната компетентност на Съюза, единствено държавите членки могат да станат страни по Конвенцията. За частите обаче, които са от изключителната компетентност на Съюза, е необходимо те да бъдат упълномощени от Съюза. Предложеното решение, след като бъде прието, ще осигури това пълномощие, като разреши на държавите членки да станат страни по Конвенцията, в интерес на Съюза, по отношение на частите, които са от изключителната компетентност на Съюза.

¹⁰ Становище 2/15, *Споразумение за свободна търговия със Сингапур*, EU:C:2017:376, точка 201; Становище 3/15 от 14 февруари 2017 г. (*Маракешки договор за улесняване на достъпа до публикувани произведения*), EU:C:2017:114, точки 113-114; Становище 1/13 от 14 октомври 2014 г. (*Хагска конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца*), EU:C:2014:2303, точки 84-90 и по-специално точка 86; Решение на Съда от 26 ноември 2014 г. по Дело C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, точки 48 и 49); Решение на Съда от 4 септември 2014 г. по Дело C-114/12, *Европейска комисия/Съвет на Европейския съюз* (Конвенция на Съвета на Европа за излъчващите организации), EU:C:2014:2151, точки 70 и 71; и Становище 1/03 от 7 февруари 2006 г. (*Нова Конвенция от Лугано*), ECLI:EU:C:2006:81, точки 143 и 151-153.

14. Правната служба на Съвета вече е давала в миналото подробни разяснения във връзка с приложимостта на процесуалноправното основание на член 218, параграф 6 от ДФЕС по отношение на споразумения, сключвани посредством държавите членки¹¹. Съветът е използвал тази процедура в редица случаи в различни области¹² и тази практика може да намери подкрепа в съдебната практика на Съда; признати са два метода Съюзът да сключва международни споразумения: сключване от самия Съюз или посредством държавите членки¹³.
15. Тъй като процесуалноправното основание на предложеното решение е член 218, параграф 6, подточка v) от ДФЕС, Съветът трябва да получи одобрението на Европейския парламент преди да го приеме.

¹¹ Становище на Правната служба на Съвета, док. 15370/14.

¹² Решение (ЕС) 2015/2071 на Съвета от 10 ноември 2015 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Протокола от 2014 г. към Конвенцията относно принудителния или задължителния труд от 1930 г. на Международната организация на труда, във връзка с членове 1 – 4 от Протокола, по отношение на въпроси, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, ОВ L 301, 18.11.2015 г., стр. 47; Решение (ЕС) 2015/799 на Съвета от 18 май 2015 г. за оправомощаване на държавите членки да станат страна, в интерес на Европейския съюз, по Международната конвенция за вахтената служба и нормите за подготовка и освидетелстване на персонала на риболовните кораби на Международната морска организация, ОВ L 127, 22.5.2015 г., стр. 20 и Решение 2014/195/ЕС на Съвета от 17 февруари 2014 г. за оправомощаване на държавите членки да подпишат, ратифицират или се присъединят към Споразумението от Кейптаун от 2012 г. за прилагането на разпоредбите на Протокола от Торемолинос от 1993 г. във връзка с Международната конвенция от Торемолинос за безопасността на риболовните кораби, 1977 г., ОВ L 106, 9.4.2014 г., стр. 4.

¹³ Вж. по-специално Становище 2/91, точка 27, Становище 1/13, точки 44 – 46 и 50, по-специално точка 44, която гласи: „Във всички случаи въпросът относно евентуалната невъзможност Съюзът формално да стане страна по дадено международно споразумение не е от съществено значение. Всъщност когато предвидените в такова споразумение условия за участие изключват възможността за сключването му от самия Съюз, а споразумението е от областта на външната компетентност на същия, тази компетентност може да се упражни чрез държавите членки, действащи в интерес на Съюза (вж. в този смисъл Становище 2/91, EU:C:1993:106, точка 5).“

16. Няколко делегации зададоха въпроси, свързани с факта, че някои държави членки вече са подписали, а в някои случаи и ратифицирали Конвенцията. Валидността на тези актове на подписване и ратификация се определя от националното законодателство на съответните държави членки, както и от международното публично право. Предложеното решение не засяга валидността на тези актове. Целта му е по-скоро да гарантира, че държавите членки, които стават или са станали страна по Конвенцията, са се съобразили с разпоредбите на Договора относно областите на компетентност¹⁴. Този цел ще бъде постигната чрез приемането от Съвета на предложеното решение.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

17. Частите от Конвенцията на Съвета на Европа за интегриран подход към безопасността, сигурността и обслужването по време на футболни срещи и други спортни прояви (CETS № 218), и по-специално член 11, параграфи 2 и 4 от нея, са от изключителната компетентност на Съюза.
18. Тъй като Съюзът не може да стане страна по Конвенцията, за частите от нея, които са от изключителната компетентност на Съюза, държавите членки трябва да бъдат упълномощени да станат страна по Конвенцията. Това пълномощие не засяга валидността на вече извършени актове на подписване и ратификация на Конвенцията.

¹⁴ Това разрешение е приложимо и в случаи, когато в минал период държави членки вече са станали законно и самостоятелно страна, но вследствие на разширяването на компетентността на ЕС могат да продължат да бъдат разглеждани единствено като продължаващи да бъдат страна в интерес на ЕС.