

Brusel 14. června 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Odesílatel:	Právní služba
Příjemce:	Pracovní skupina pro vymáhání práva
Předmět:	Návrh rozhodnutí Rady, kterým se členské státy v zájmu Evropské unie opravňují k tomu, aby se staly smluvní stranou Úmluvy Rady Evropy o komplexním přístupu k ochraně, bezpečnosti a poskytování služeb při fotbalových zápasech a dalších sportovních akcích (CETS č. 218). – procesní aspekty

I. ÚVOD

1. Dne 27. dubna 2018 Komise přijala návrh rozhodnutí Rady, kterým se členské státy v zájmu Evropské unie opravňují k tomu, aby se staly smluvní stranou Úmluvy Rady Evropy o komplexním přístupu k ochraně, bezpečnosti a poskytování služeb při fotbalových zápasech a dalších sportovních akcích (CETS č. 2018)² (dále jen „navrhované rozhodnutí“).

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

² Dokument 8577/18.

2. Když Komise navrhované rozhodnutí na zasedání Pracovní skupiny pro vymáhání práva dne 17. května 2018 předložila, několik delegací vzneslo dotaz ohledně nezbytnosti a dopadů navrhovaného rozhodnutí, zejména s ohledem na skutečnost, že mnoho členských států již Úmluvu Rady Evropy o komplexním přístupu k ochraně, bezpečnosti a poskytování služeb při fotbalových zápasech a dalších sportovních akcích (CETS č. 218) (dále jen „úmluva“) podepsalo a některé ji již i ratifikovaly.
3. Na témže zasedání zástupce právní služby Rady poskytl první ústní odpovědi na tyto otázky. Toto stanovisko písemně potvrzuje a dále rozvádí obsah uvedeného vystoupení zástupce právní služby Rady.

II. PRÁVNÍ A SKUTKOVÝ RÁMEC

4. Cílem úmluvy je zajistit bezpečné a přívětivé prostředí na fotbalových zápasech a dalších sportovních akcích (článek 2 úmluvy). To vyžaduje, aby strany úmluvy přijaly řadu opatření k zajištění ochrany, bezpečnosti a služeb v rámci velkých sportovních akcí. Článek 11 úmluvy je věnovaný mezinárodní spolupráci. Ukládá smluvním stranám, aby zřídily národní fotbalová informační střediska, která budou jednat jako stanovený výhradní bod pro výměnu všech informací a poznatků týkajících se fotbalových zápasů mezinárodního rozměru a pro řešení dalších otázek mezinárodní policejní spolupráce (čl. 11 odst. 2 až 4 úmluvy).
5. Tuto úmluvu mohou podepsat pouze státy³. Řada členských států tuto úmluvu již podepsala a několik členských států ji rovněž ratifikovalo⁴.

³ Viz čl. 16 odst. 1 úmluvy, v němž se uvádí, že tato úmluva je otevřena k podpisu členským státům Rady Evropy, ostatním státům, které jsou stranami kulturní úmluvy, nečlenským státům Rady Evropy (podtržení bylo doplněno), a čl. 18 odst. 1 úmluvy, v němž se uvádí, že po vstupu této úmluvy v platnost může Výbor ministrů Rady Evropy, po konzultacích se smluvními stranami úmluvy a po obdržení jejich jednomyslného souhlasu, vyzvat kterýkoli nečlenský stát Rady Evropy, aby přistoupil k této úmluvě (podtržení bylo doplněno).

⁴ Úplný seznam států, které podepsaly a ratifikovaly tuto úmluvu je k dispozici na:
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Pokud jde o cíl předcházet násilí spojenému s fotbalem a boje proti němu, rozhodnutí Rady 2002/348/JHA o bezpečnosti v souvislosti s fotbalovými zápasy mezinárodního rozměru⁵ usnadňuje výměnu informací v souvislosti s fotbalovými zápasy tím, že zavazuje členské státy ke zřízení nebo určení národních fotbalových informačních středisek policejní povahy (čl. 1 odst. 1 rozhodnutí Rady 2002/348/SVV). V článku 2 rozhodnutí Rady 2002/348/SVV jsou stanoveny úkoly národních fotbalových informačních středisek a v článcích 3 a 4 tohoto rozhodnutí jsou stanovena konkrétní pravidla ohledně výměny a zpracování policejních informací mezi národními fotbalovými informačními středisky před fotbalovými zápasy mezinárodního rozměru, během nich i po nich.

III. PRÁVNÍ ANALÝZA

1. Nutnost oprávnění

7. Členské státy musí mít k tomu, aby se staly v zájmu Unie stranami této úmluvy, oprávnění pouze tehdy, pokud úmluva nebo její části spadají do výlučné pravomoci Unie. Oprávnění udělené v navrhovaném rozhodnutí je omezeno, „pokud jde o části, které spadají do výlučné pravomoci Unie“⁶. Ve 3. bodu odůvodnění navrhovaného rozhodnutí je objasněno, že „části“ odkazují k čl. 11 odst. 2 a 4 úmluvy. Nebylo požadováno, aby do výlučné pravomoci Unie spadaly jiné části než čl. 11 odst. 2 a 4. Následující analýza pravomocí je tak omezena na tato ustanovení.

⁵ Rozhodnutí Rady 2002/348/SVV ze dne 25. dubna 2002 o bezpečnosti v souvislosti s fotbalovými zápasy mezinárodního rozměru (Úř. věst. L 121, 8.5.2002, s. 1).

⁶ Článek 1 navrhovaného rozhodnutí.

8. Povinnost stanovená v čl. 11 odst. 2 a 4 úmluvy, konkrétně povinnost stanovit nebo určit národní fotbalová informační střediska v rámci policejních sil, jejichž povinností je výměna informací a usnadnění provádění policejní spolupráce v souvislosti s fotbalovými zápasy mezinárodního rozměru, spadá do oblasti policejní spolupráce. Ačkoliv je policejní spolupráce v zásadě oblastí sdílené pravomoci mezi Uníí a členskými státy (čl. 4 odst. 2 písm. j) SFEU), Unie má výlučnou vnější pravomoc v případech, které splňují podmínky čl. 3 odst. 2 SFEU.
9. Článek 3 odst. 2 SFEU zní: „*Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, (...) pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost*“.⁷
10. Podle judikatury Soudního dvora je „[s] cílem posoudit, zda (...) závazky (...) „mohou ovlivnit společná pravidla nebo pozměnit jejich oblast působnosti, ve smyslu čl. 3 odst. 2 SFEU, třeba vycházet z ustálené judikatury Soudního dvora, podle které platí, že takové nebezpečí hrozí, pokud tyto závazky spadají do oblasti působnosti těchto pravidel.“⁸ Právní služba Rady konstatuje, že čl. 11 odst. 2 a 4 úmluvy se shoduje s některými ustanoveními článků 1 a 2 rozhodnutí Rady 2002/348/SVV⁹. Tyto články úmluvy tak spadají do oblasti společných pravidel ve smyslu čl. 3 odst. 2 SFEU, na něž mohou mít mezinárodní závazky dopad.

⁷ Toto ustanovení odráží rozsudek ve věci AETR (EU:C:1971:32) a judikaturu vycházející z tohoto rozsudku.

⁸ Posudek 2/15 ze dne 16. května 2017, *dohoda o volném obchodu se Singapurem*, EU:C:2017:376, bod 180; posudek 3/15 ze dne 14. února 2017, (*Marrákešská smlouva o přístupu k publikovaným dílům*), EU:C:2017:114, bod 105; rozsudek Soudního dvora ze dne 4. září 2004, C-114/12, *Komise v. Rada* (Rada Evropy, provozovatelé vysílání), EU:C:2014:2151, bod 68; ⁸ posudek 1/13 ze dne 14. října 2014, *Haagská úmluva, únos dětí*, EU:C:2014:2303, bod 71; a rozsudek Soudního dvora ze dne 26. listopadu 2014, C-66/13, *Green Network*, ECLI:EU:C:2014:2399, bod 29.

⁹ Přesněji řečeno, úvodní znění čl. 11 odst. 2 úmluvy odpovídá čl. 1 odst. 1 rozhodnutí Rady 2002/348/SVV, čl. 11 odst. 2 písm. a) úmluvy odráží obsah čl. 1 odst. 3 a čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2002/348/SVV, čl. 11 odst. 2 písm. b) úmluvy odráží čl. 2 odst. 2 rozhodnutí Rady 2002/348/SVV a čl. 11 odst. 2 písm. c) úmluvy odráží čl. 2 odst. 3 rozhodnutí Rady 2002/348/JHA. Článek 11 odst. 4 úmluvy odpovídá čl. 1 odst. 2 rozhodnutí Rady 2002/348/SVV.

11. Soudní dvůr objasnil, že nebezpečí dopadu na společná pravidla („*mohou ovlivnit společná pravidla*“) neznamena rozpor mezi mezinárodními závazky a těmito společnými pravidly¹⁰. Neexistence rozporu mezi ustanoveními úmluvy a ustanoveními rozhodnutí Rady 2002/348/SVV proto nemění závěr, že existuje nebezpečí ovlivnění společných pravidel.
12. Části úmluvy, konkrétně její čl. 11 odst. 2 a 4, tak spadají do výhradní pravomoci Unie podle čl. 3 odst. 2 SFEU.

2. Procesní otázky

13. Podle čl. 2 odst. 1 SFEU, „[s]věřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněni (...)“. Poněvadž tato úmluva neumožňuje EU, aby se sama stala její stranou, tak přestože části úmluvy spadají do výlučné pravomoci Unie, mohou se stranami úmluvy stát pouze členské státy. Avšak pokud jde o části, které spadají do výlučné pravomoci Unie, musí k nim Unie vydat zmocnění. Po přijetí by navrhované rozhodnutí takové zmocnění udělilo tak, že by oprávnilo členské státy, aby se staly stranou úmluvy, a to v zájmu Unie a pro části, které spadají do výlučné pravomoci Unie.

¹⁰ Posudek 2/15, *dohoda o volném obchodu se Singapurem*, EU:C:2017:376, bod 201; posudek 3/15 ze dne 14. února 2017, (*Marrákešská smlouva o přístupu k vydaným dílům*), EU:C:2017:114, body 113 a 114; posudek 1/13 ze dne 14. října 2014, *Haagská úmluva, únos dětí*, EU:C:2014:2303, bod 86; rozsudek Soudního dvora ze dne 26. listopadu 2014, C-66/13, *Green Network*, ECLI:EU:C:2014:2399, body 48 a 49. Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. září 2004, C-114/12, *Komise v. Rada* (Rada Evropy, vysílání, úmluva), EU:C:2014:2151, body 70 a 71; a posudek 1/03 ze dne 7. února 2006, (*nová Luganská úmluva*), EU:C:2006:81, body 143 a 151 až 153.

14. Právní služba Rady již v minulosti poskytla podrobné vysvětlení ohledně použitelnosti procesněprávního základu čl. 218 odst. 6 SFEU pro dohody uzavřené zprostředkovaně prostřednictvím členských států¹¹. Rada tento postup použila v řadě případů v různých oblastech¹² a je pro něj možno najít oporu v judikatuře Soudního dvora; pokud jde o uzavírání mezinárodních dohod, byly ve vztahu k Unii uznány dva druhy postupů: uzavření Uníí samotnou nebo prostřednictvím členských států¹³.
15. Vzhledem k tomu, že procesněprávní základ navrhovaného rozhodnutí je čl. 218 odst. 6 písm. v) SFEU, Rada musí před jeho přijetím obdržet souhlas Evropského parlamentu.

¹¹ Stanovisko právní služby Rady uvedené v dokumentu 15370/14.

¹² Rozhodnutí Rady (EU) 2015/2071 ze dne 10. listopadu 2015, kterým se členské státy zmocňují, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly protokol z roku 2014 k Úmluvě Mezinárodní organizace práce o nucené práci z roku 1930, pokud jde o články 1 až 4 protokolu s přihlédnutím k záležitostem týkajícím se justiční spolupráce v trestních věcech, Úř. věst. L 301, 18.11.2015, s. 47; rozhodnutí Rady (EU) 2015/799 ze dne 18. května 2015, kterým se členské státy zmocňují, aby se v zájmu Evropské unie staly smluvní stranou Mezinárodní úmluvy Mezinárodní námořní organizace o normách výcviku, kvalifikace a strážní služby pracovníků na rybářských plavidlech, Úř. věst. L 127, 22.5.2015, s. 20, a rozhodnutí Rady (EU) 2014/195 ze dne 17. února 2014, kterým se členské státy zmocňují k podpisu, ratifikaci nebo přistoupení k Dohodě z Kapského Města z roku 2012 o provedení ustanovení protokolu z Torremolinos z roku 1993 týkajícího se Mezinárodní úmluvy z Torremolinos o bezpečnosti rybářských plavidel z roku 1977, Úř. věst. L 106, 9.4.2014, s. 4.

¹³ Viz zejména posudek 2/91, bod 27, posudek 1/13, body 44–46 a 50, zejména bod 44, který zní: „*Otázka případné nemožnosti Unie stát se formálně stranou mezinárodní dohody je každopádně irelevantní. V případě, kdy podmínky účasti na takové dohodě neumožňují, aby byla uzavřena samotnou Uníí, přestože tato dohoda spadá do vnější pravomoci Unie, může být tato pravomoc vykonána prostřednictvím členských států jednajících v zájmu Unie (v tomto smyslu viz posudek 2/91, EU:C:1993:106, bod 5)*“.

16. Několik delegací vzneslo dotaz ohledně skutečnosti, že několik členských států již úmluvu podepsalo a v některých případech ji i ratifikovalo. Platnost těchto podpisů a aktů ratifikace se řídí vnitrostátními právními předpisy dotčených členských států a mezinárodním právem veřejným. Navrhované rozhodnutí se nijak nedotýká platnosti těchto aktů. Jeho účelem je spíše zajistit, aby členské státy, které se stávají nebo se již staly stranou úmluvy, splnily ustanovení Smlouvy týkající se pravomocí¹⁴. Tohoto cíle bude dosaženo tím, že Rada navrhované rozhodnutí přijme.

IV. ZÁVĚR

17. Části Úmluvy Rady Evropy o komplexním přístupu k ochraně, bezpečnosti a poskytování služeb při fotbalových zápasech a dalších sportovních akcích (CETS č. 218), přesněji čl. 11 odst. 2 a 4 této úmluvy, spadají do výhradní pravomoci Unie.
18. Vzhledem k tomu, že se Unie nemůže stát stranou této úmluvy, členské státy musí mít k tomu, aby se staly stranou úmluvy, pro ty části úmluvy, které spadají do výhradní pravomoci Unie, oprávnění. Takové oprávnění nemá vliv na platnost podpisů a aktů ratifikace úmluvy, které již byly učiněny.

¹⁴ Takové oprávnění se vztahuje i na situace, v nichž se členské státy již v minulosti staly zákonně samostatnou smluvní stranou, ale vzhledem k rozšíření pravomocí EU je možno je za strany nadále považovat pouze v zájmu EU.