



Bruxelles, den 14. juni 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE¹

fra:	Den Juridiske Tjeneste
til:	Retshåndhævelsesgruppen
Vedr.:	Forslag til Rådets afgørelse om at bemyndige medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at blive part i Europarådets konvention om en integreret tilgang til tryghed, sikkerhed og service i forbindelse med fodboldkampe og andre sportsbegivenheder (CETS nr. 218) – Proceduremæssige aspekter

I. INDLEDNING

1. Den 27. april 2018 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om at bemyndige medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at blive part i Europarådets konvention om en integreret tilgang til tryghed, sikkerhed og service i forbindelse med fodboldkampe og andre sportsbegivenheder (CETS nr. 218)² (herefter "den forslåede afgørelse").

¹ Dette dokument indeholder juridisk rådgivning, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og som Rådet for Den Europæiske Union ikke har gjort offentligt tilgængelig. Rådet forbeholder sig alle sine rettigheder i tilfælde af uautoriseret offentliggørelse.

² Dok. 8577/18.

2. Da Kommissionen den 17. maj 2018 forelagde den foreslåede afgørelse på mødet i Retshåndhævelsesgruppen, stillede flere delegationer spørgsmål vedrørende nødvendigheden og virkningerne af den foreslåede afgørelse, navnlig i betragtning af at mange medlemsstater allerede har undertegnet og nogle også ratificeret Europarådets konvention om en integreret tilgang til tryghed, sikkerhed og service i forbindelse med fodboldkampe og andre sportsbegivenheder (CETS nr. 218) (herefter "konventionen").
3. På samme møde gav repræsentanten for Rådets Juridiske Tjeneste foreløbige mundtlige svar på disse spørgsmål. Denne udtalelse bekræfter skriftligt og uddyber indholdet i de mundtlige indlæg fra repræsentanten for Rådets Juridiske Tjeneste.

II. RETLIGE RAMMER OG FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

4. Formålet med konventionen er at tilvejebringe et trygt, sikkert og imødekommende miljø ved fodboldkampe og andre sportsbegivenheder (konventionens artikel 2). Den kræver, at parterne i konventionen træffer en række foranstaltninger for at garantere tryghed, sikkerhed og service i forbindelse med større sportsbegivenheder. Konventionens artikel 11 i omhandler internationalt samarbejde. Heri forpligtes parterne til at oprette nationale kontaktpunkter for fodboldinformation, som skal fungere som det eneste punkt for udveksling af alle oplysninger og efterretninger om internationale fodboldkampe og organisering af andre områder af internationalt politisamarbejde (konventionens artikel 11, stk. 2 og 4).
5. Konventionen er kun åben for undertegnelse af stater³. Hidtil har en række medlemsstater undertegnet konventionen, og nogle få medlemsstater har også ratificeret den⁴.

³ Jf. konventionens artikel 16, stk. 1: Denne konvention er åben for undertegnelse af Europarådets medlemsstater, de stater, der er parter i kulturkonventionen, og enhver stat, som ikke er medlem af Europarådet, men [...] (understregning tilføjet); og konventionens artikel 18, stk. 1: Efter at denne konvention er trådt i kraft, kan Europarådets ministerkomité, efter at have rådført sig med parterne, indbyde enhver stat, som ikke er medlem af Europarådet, til at tiltræde konventionen [...] (understregning tilføjet).

⁴ Den fuldstændige liste over stater, som har undertegnet og ratificeret konventionen, findes på: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Med henblik på at forebygge og bekæmpe fodboldrelateret vold letter Rådets afgørelse 2002/348/RIA om sikkerhed i forbindelse med internationale fodboldkampe⁵ udvekslingen af oplysninger i forbindelse med fodboldbegivenheder ved at forpligte medlemsstaterne til at oprette eller udpege et nationalt kontaktpunkt for fodboldinformation hos politiet (artikel 1, stk. 1, i Rådets afgørelse 2002/348/RIA). Artikel 2 i Rådets afgørelse 2002/348/RIA fastsætter opgaverne for de nationale kontaktpunkter for fodboldinformation, og artikel 3 og 4 i samme afgørelse fastsætter særlige regler for så vidt angår udveksling og håndtering af politiets oplysninger mellem nationale kontaktpunkter for fodboldinformation før, under og efter internationale fodboldkampe.

III. JURIDISK ANALYSE

1. Behov for bemyndigelse

7. Der opstår kun behov for bemyndigelse af medlemsstaterne til i Unionens interesse at blive part i konventionen, hvis konventionen eller dele heraf falder ind under Unionens enekompetence. Den bemyndigelse, der gives i den foreslåede afgørelse, er begrænset "*for så vidt angår de dele, der falder ind under Unionens enekompetence*".⁶ I betragtning 3 i den foreslåede afgørelse er det præciseret, at "*de dele*" henviser til artikel 11, stk. 2 og 4, i konventionen. Der er ikke fremsat påstand om, at andre dele af konventionen, bortset fra artikel 11, stk. 2 og 4, falder ind under Unionens enekompetence. Følgende analyse af kompetencer er derfor begrænset til disse bestemmelser.

⁵ Rådets afgørelse 2002/348/RIA af 25. april 2002 om sikkerhed i forbindelse med internationale fodboldkampe (EFT L 121 af 8.5.2002, s. 1).

⁶ Artikel 1 i den foreslåede afgørelse.

8. Den forpligtelse, der er fastsat i artikel 11, stk. 2 og 4, i konventionen, dvs. forpligtelsen til at oprette eller udpege nationale kontaktpunkter for fodboldinformation i politistyrken, som er ansvarlige for udvekslingen af information og for at fremme tilrettelæggelsen af politisamarbejde i forbindelse med internationale fodboldkampe, henhører under området for politisamarbejde. Selv om politisamarbejde i princippet er et område med delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne (artikel 4, stk. 2, litra j). i TEUF), har Unionen eksterne kompetence, når betingelserne i artikel 3, stk. 2, i TEUF er opfyldt.
9. Artikel 3, stk. 2, i TEUF er affattet således: "*Unionen har ligeledes enekompetence til at indgå internationale aftaler, [...] for så vidt den kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde.*"⁷
10. I henhold til Domstolens retspraksis skal der "[m]ed henblik på at vurdere, om [...] forpligtelser [...] "*kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde*" som omhandlet i artikel 3, stk. 2, TEUF, [...] henvises til Domstolens faste praksis, hvorefter denne risiko foreligger, når disse forpligtelser er omfattet af de nævnte reglers anvendelsesområde [...]."⁸ Rådets Juridiske Tjeneste noterer sig, at artikel 11, stk. 2 og 4, i konventionen er sammenfaldende med visse bestemmelser i artikel 1 og 2 i Rådets afgørelse 2002/348/RIA⁹. Disse artikler i konventionen hører derfor ind under fælles regler, jf. artikel 3, stk. 2, i TEUF, som kan blive berørt af internationale forpligtelser.

⁷ Denne bestemmelse afspejler AETR-dommen (EU:C:1971:32) og den retspraksis, der er udviklet på grundlag af dommen.

⁸ Udtalelse 2/15 af 16. maj 2017, *frihandelsaftale med Singapore*, EU:C:2017:376, punkt 180, udtalelse 3/15 af 14. februar 2017, (*Marrakeshtraktaten om adgang til offentliggjorte værker*), EU:C:2017:114, punkt 105, Domstolens dom af 4. september 2014 i sag C114/12, *Kommissionen mod Rådet* (Europarådet – radio- og fjernsynsforetagender), EU:C:2014:2151, præmis 68, udtalelse 1/13 af 14. oktober 2014, *Haagerkonventionen – barnebortførelser*, EU:C:2014:2303, punkt 71, og Domstolens dom af 26. november 2014 i sag C-66/13, *Green Network*, ECLI:EU:C:2014:2399, præmis 29.

⁹ Nærmere bestemt svarer teksten i starten af artikel 11, stk. 2, i konventionen til artikel 1, stk. 1, i Rådets afgørelse 2002/348/RIA, artikel 11, stk. 2, litra a), i konventionen afspejler indholdet af artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 1, i Rådets afgørelse 2002/348/RIA, artikel 11, stk. 2, litra b), i konventionen afspejler artikel 2, stk. 2, i Rådets afgørelse 2002/348/RIA og artikel 11, stk. 2, litra c), i konventionen afspejler artikel 2, stk. 3, i Rådets afgørelse 2002/348/RIA. Artikel 11, stk. 4, i konventionen svarer til artikel 1, stk. 2, i Rådets afgørelse 2002/348/RIA.

11. Domstolen har fastslået, at en risiko for påvirkning af fælles regler ("*kan berøre fælles regler*") ikke forudsætter, at der foreligger en modsætning mellem de internationale forpligtelser og de pågældende fælles regler¹⁰. Den manglende modsætning mellem konventionens bestemmelser og bestemmelserne i Rådets afgørelse 2002/348/RIA ændrer derfor ikke ved konklusionen om, at der foreligger en risiko for påvirkning af fælles regler.
12. Dele af konventionen, nemlig artikel 11, stk. 2 og 4, henhører derfor under Unionens enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF.

2. Proceduremæssige spørgsmål

13. I henhold til artikel 2, stk. 1, i TEUF gælder det, at "[N]år Unionen i traktaterne tildeles enekompetence på et bestemt område, er det kun Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, og medlemsstaterne har kun beføjelse hertil efter bemyndigelse fra Unionen [...]". Eftersom konventionen ikke giver EU mulighed for selv at blive part, selv om dele af konventionen falder ind under Unionens enekompetence, kan kun medlemsstater blive part i konventionen. For så vidt angår de dele, der falder ind under Unionens enekompetence, skal de dog bemyndiges af Unionen. Den foreslåede afgørelse vil, når den er vedtaget, tildele denne beføjelse ved at bemyndige medlemsstaterne til at blive part i konventionen i Unionens interesse for så vidt angår de dele, der falder ind under Unionens enekompetence.

¹⁰ Udtalelse 2/15 af 16. maj 2017, *Frihandelsaftale med Singapore*, EU:C:2017:376, punkt 201, udtalelse 3/15 af 14. februar 2017, (*Marrakeshtraktaten om adgang til offentliggjorte værker*), EU:C:2017:114, punkt 113 og 114, udtalelse 1/13 af 14. oktober 2014, *Haagerkonventionen – barnebortførelser*, EU:C:2014:2303, punkt 84-90 og navnlig punkt 86, Domstolens dom af 26. november 2014 i sag C-66/13, *Green Network*, ECLI:EU:C:2014:2399, præmis 48 og 49, Domstolens dom af 4. september 2014 i sag C114/12, *Kommissionen mod Rådet* (Europarådet – radio- og fjernsynsforetagender), EU:C:2014:2151, præmis 70 og 71, og udtalelse 1/03 af 7. februar 2006, (*Den nye Luganokonvention*), EU:C:2006:81, punkt 143 og punkt 151-153.

14. Rådets Juridiske Tjeneste har allerede tidligere afgivet detaljerede forklaringer vedrørende anvendelsen af det proceduremæssige retsgrundlag i artikel 218, stk. 6, i TEUF til aftaler, der er indgået gennem medlemsstaterne¹¹. Rådet har anvendt denne procedure i en række tilfælde inden for forskellige områder¹², og denne praksis kan finde støtte i Domstolens retspraksis; der er anerkendt to metoder, som Unionen kan anvende i forbindelse med tiltrædelse af internationale aftaler: enten kan Unionen selv tiltræde dem, eller den kan gøre det gennem medlemsstaterne¹³.
15. Da det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er artikel 218, stk. 6, litra v), i TEUF, skal Rådet indhente Europa-Parlamentets godkendelse, før dens vedtagelse.

¹¹ Udtalelse fra Rådets Juridiske Tjenestes i dok. 15370/14.

¹² Rådets afgørelse (EU) 2015/2071 af 10. november 2015 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere 2014-protokollen til Den Internationale Arbejdsorganisations konvention om tvangsarbejde af 1930 med hensyn til artikel 1-4 i protokollen for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, EUT L 301 af 18.11.2015, s. 47. Rådets afgørelse (EU) 2015/799 af 18. maj 2015 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Den Europæiske Unions interesse at blive part i Den Internationale Søfartsorganisations internationale konvention om standarder for uddannelse, certificering og vagthold for mandskab på fiskefartøjer, EUT L 127 af 22.5.2015, s. 20, og Rådets afgørelse (EU) 2014/195 af 17. februar 2014 om bemyndigelse af medlemsstaterne til at undertegne, ratificere eller tiltræde Cape Town-aftalen fra 2012 om gennemførelse af bestemmelserne i Torremolinosprotokollen af 1993 til den internationale Torremolinoskonvention om fiskeskibes sikkerhed, 1977, EUT L 106 af 9.4.2014, s. 4.

¹³ Jf. navnlig udtalelse 2/91, punkt 27, udtalelse 1/13, punkt 44-46 og punkt 50, især punkt 44, som har følgende ordlyd: *Spørgsmålet om Unionens eventuelle manglende mulighed for formelt at blive kontraherende part i en international aftale er under alle omstændigheder uden relevans. I tilfælde, hvor betingelserne for deltagelse i en sådan aftale udelukker, at Unionen selv indgår aftalen, selv om den henhører under Unionens eksterne kompetence, kan denne kompetence udøves gennem medlemsstaterne, der handler i Unionens interesse (jf. i denne retning udtalelse 2/91, EU:C:1993:106, punkt 5).*"

16. Flere delegationer har stillet spørgsmål vedrørende den omstændighed, at nogle medlemsstater allerede har undertegnet og i visse tilfælde også ratificeret konventionen. Gyldigheden af disse undertegnelser og ratificeringer afhænger af den pågældende medlemsstats nationale lovgivning samt af folkeretten. Den foreslåede afgørelse berører ikke gyldigheden af disse handlinger. Dets formål er snarere at sikre, at medlemsstater, der bliver eller er blevet part i konventionen, overholder traktatens bestemmelser vedrørende kompetence¹⁴. Det formål vil blive opnået med Rådets vedtagelse af den foreslåede afgørelse.

IV. KONKLUSION

17. Dele af Europarådets konvention om en integreret tilgang til tryghed, sikkerhed og service i forbindelse med fodboldkampe og andre sportsbegivenheder (CETS nr. 218), nærmere bestemt artikel 11, stk. 2 og 4, falder ind under Unionens enekompetence.
18. Da Unionen ikke kan blive part i konventionen, skal medlemsstaterne for de dele af konventionen, som falder ind under Unionens enekompetence, bemyndiges til at blive part i konventionen. En sådan bemyndigelse berører ikke gyldigheden af undertegnelser og ratificeringer af konventionen, som allerede har fundet sted.

¹⁴ En sådan bemyndigelse finder ligeledes anvendelse i situationer, hvor medlemsstater selv allerede tidligere lovligt er blevet part, men hvor de fremadrettet som følge af udvidelsen af EU's kompetence kun kan anses for at fortsætte som part i EU's interesse.