



Brüssel, 14. juuni 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

ÕIGUSTALITUSE ARVAMUS¹

Saatja:	Õigustalitus
Saaja:	Õiguskaitse töörühm
Teema:	Ettepanek: nõukogu otsus, millega antakse liikmesriikidele luba saada Euroopa Liidu huvides Euroopa Nõukogu konventsiooni (mis käsitleb integreeritud lähenemisviisi jalgpallivõistluste ja teiste spordisündmustega seotud ohutusele, julgeolekule ning teenustele) osaliseks - menetluslikud aspektid

I. SISSEJUHATUS

1. Komisjon võttis 27. aprillil 2018 vastu ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus, millega antakse liikmesriikidele luba ühineda Euroopa Liidu huvides Euroopa Nõukogu konventsiooniga, mis käsitleb integreeritud lähenemisviisi jalgpallivõistluste ja teiste spordisündmustega seotud ohutusele, julgeolekule ning teenustele (CETS nr 218)² (edaspidi „kavandatav otsus“).

¹ Käesolev dokument sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) artikli 4 lõike 2 alusel kaitstud õigusala seisukohta, mida Euroopa Liidu Nõukogu ei ole üldsusele kättesaadavaks teinud. Loata avaldamise korral võib nõukogu kasutada kõiki seadusest tulenevaid õigusi.

² 8577/18.

2. Kui komisjon esitas kavandatava otsuse õiguskaitse töörühma 17. mai 2018. aasta koosolekul, esitas mitu delegatsiooni küsimusi seoses kavandatava otsuse vajalikkuse ja mõjuga, eriti arvestades, et paljud liikmesriigid on juba allkirjastanud ja mõned ka ratifitseerinud Euroopa Nõukogu konventsiooni, mis käsitleb integreeritud lähenemisviisi jalgpallivõistluste ja teiste spordisündmustega seotud ohutusele, julgeolekule ning teenustele (CETS nr 218) (edaspidi „konventsioon”).
3. Samal koosolekul andis nõukogu õigustalituse esindaja esialgseid suulisi vastuseid kõnealustele küsimustele. Käesolev arvamus kinnitab kirjalikult ja täpsustab nõukogu õigustalituse esindaja sõnavõtu sisu.

II. ÕIGUSLIK JA FAKTILINE TAUST

4. Konventsiooni eesmärk on luua jalgpallivõistluste ja muude spordisündmuste ajal ohutu, turvaline ja sõbralikult häälestatud keskkond (konventsiooni artikkel 2). Konventsioonis nõutakse, et selle osalised võtaksid mitmeid meetmeid, et tagada suurte spordisündmuste ohutus, julgeolek ning teenusepõhisus. Konventsiooni artikkel 11 käsitleb rahvusvahelist koostööd. Selles kohustatakse osalisi asutama riiklikku jalgpalli teabepunkti, mis tegutseks ainsa määratud punktina, et vahetada teavet ja jälitusteavet rahvusvaheliste jalgpallivõistluste kohta ning tegeleda rahvusvahelise politseikoostöö muude küsimuste lahendamisega (konventsiooni artikli 11 lõiked 2 ja 4).
5. Konventsioon on allakirjutamiseks avatud üksnes riikidele³. Tänapäevaks on paljud liikmesriigid konventsiooni allkirjastanud ja mõned selle ka ratifitseerinud⁴.

³ Vt konventsiooni artikli 16 lõige 1, mille kohaselt on konventsioon avatud allakirjutamiseks Euroopa Nõukogu liikmesriikidele, Euroopa kultuurikonventsiooni osalisriikidele ja Euroopa Nõukogu liikmesriigiks mitteolevatele riikidele, kes (...) (rõhuasetus lisatud) ning konventsiooni artikli 18 lõige 1, mille kohaselt võib pärast konventsiooni jõustumist Euroopa Nõukogu ministrite komitee pärast konventsiooniosalistega konsulteerimist kutsuda Euroopa Nõukogu liikmesriigiks mitteolevat riiki konventsiooniga ühinema (rõhuasetus lisatud).

⁴ Konventsiooni allkirjastanud ja ratifitseerinud riikide täielik loetelu on kättesaadav aadressil: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Jalgpallivägivalla ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks lihtsustatakse nõukogu otsusega 2002/348/JSK (rahvusvahelise mõõtmega jalgpallivõistluste turvalisuse kohta)⁵ jalgpallisündmustega seotud teabevahetust, kohustades liikmesriike asutama või määrama politseilist laadi riikliku jalgpalli teabepunkti (nõukogu otsuse 2002/348/JSK artikli 1 lõige 1). Nõukogu otsuse 2002/348/JSK artikliga 2 sätestatakse riiklike jalgpalli teabepunktide ülesanded ning kõnealuse otsuse artiklitega 3 ja 4 sätestatakse konkreetsed normid politseiteabe vahetamiseks ja käitlemiseks riiklike jalgpalli teabepunktide vahel enne rahvusvahelise mõõtmega jalgpallisündmust, selle ajal ja pärast seda.

III. ÕIGUSLIK ANALÜÜS

1. Loa vajadus

7. Liikmesriigi jaoks tekib liidu huvides konventsiooniga ühinemiseks loa saamise vajadus üksnes juhul, kui konventsioon või selle osad kuuluvad liidu ainupädevusse. Kavandatavas otsuses piirdub loaandmine „*liidu ainupädevusse kuuluvate osadega*“⁶. Kavandatava otsuse põhjenduses 3 selgitatakse, et ainupädevusse kuuluvateks osadeks on konventsiooni artikli 11 lõiked 2 ja 4. Ei ole väidetud, et artikli 11 lõigetest 2 ja 4 erinevad konventsiooni osad kuuluvad liidu ainupädevusse. Seetõttu piirdub järgnev pädevuste analüüs nimetatud sätetega.

⁵ Nõukogu 25. aprilli 2002. aasta otsus 2002/348/JSK rahvusvahelise mõõtmega jalgpallivõistluste turvalisuse kohta (EÜT L 121, 8.5.2002, lk 1).

⁶ Kavandatava otsuse artikkel 1.

8. Konventsiooni artikli 11 lõigetega 2 ja 4 sätestatud kohustus asutada või määrata politseijõududes riiklikud jalgpalli teabepunktid, mille ülesanne on teabe vahetamine ja politseikoostöö hõlbustamine seoses rahvusvahelise ulatusega jalgpallivõistlustega, kuulub politseikoostöö valdkonda. Kuigi politseikoostöö valdkond kuulub põhimõtteliselt jagatud pädevusse liidu ja liikmesriikide vahel (ELi toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt j), kuulub liidule ainuvälispädevus, kui on täidetud ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 2 sätestatud tingimused.
9. ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 2 on sätestatud: „Liidu ainupädevusse kuulub ka rahvusvahelise lepingu sõlmimine, (...) kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.“⁷
10. Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt tuleb „selle hindamisel, kas (...) kohustused võivad mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala ELTL artikli 3 lõike 2 tähenduses, tugineda Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale, mille kohaselt esineb niisugune oht juhul, kui kohustused kuuluvad kõnealuste eeskirjade kohaldamisalasse.“⁸Nõukogu õigustalituse märgib, et konventsiooni artikli 11 lõiked 2 ja 4 kattuvad nõukogu otsuse 2002/348/JSK artiklite 1 ja 2 teatud sätetega⁹. Need konventsiooni artiklid kuuluvad seetõttu ühiseeskirjade kohaldamisalasse ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 2 tähenduses, mida rahvusvahelised kohustused võivad mõjutada.

⁷ See säte kajastab kohtuasjas ERTA tehtud otsust (EU:C:1971:32) ja alates sellest kohtuotsusest välja kujunenud kohtupraktikat.

⁸ Kohtuasjas *Singapore FTA* 16. mail 2017 esitatud arvamus 2/15, EU:C:2017:376, punkt 180; kohtuasjas *Marrakeshi leping avaldatud teostele juurdepääsu kohta* 14. veebruaril 2017 esitatud arvamus 3/15, EU:C:2017:114, punkt 105; Euroopa Kohtu 4. septembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C114/12: *komisjon vs. nõukogu* (Euroopa Nõukogu ringhäälingukonventsioon), EU:C:2014:2151, punkt 68; kohtuasjas *lapseröövi Haagi konventsioon* 14. oktoobril 2014 esitatud arvamus 1/13, EU:C:2014:2303, punkt 71; ning Euroopa Kohtu 26. novembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, punkt 29.

⁹ Üksikasjalikult kokku võttes, konventsiooni artikli 11 lõike 2 sissejuhatav sõnastus vastab nõukogu otsuse 2002/348/JSK artikli 1 lõikele 1, konventsiooni artikli 11 lõike 2 punkt a kajastab nõukogu otsuse 2002/348/JSK artikli 1 lõike 3 ja artikli 2 lõike 1 sisu, konventsiooni artikli 11 lõike 2 punkt b kajastab nõukogu otsuse 2002/348/JSK artikli 2 lõike 2 sisu ning konventsiooni artikli 11 lõike 2 punkt c kajastab nõukogu otsuse 2002/348/JSK artikli 2 lõike 3 sisu. Konventsiooni artikli 11 lõige 4 vastab nõukogu otsuse 2002/348/JSK artikli 1 lõikele 2.

11. Euroopa Kohus on selgitanud, et ühiseeskirjade mõjutamise oht („*võivad mõjutada ühiseeskirju*“) ei eelda vastuolu rahvusvaheliste kohustuste ja selliste ühiseeskirjade vahel¹⁰. Seetõttu ei muuda vastuolu puudumine konventsiooni ja nõukogu otsuse 2002/348/JSK sätete vahel järeldust, et ühiseeskirjade mõjutamise oht on olemas.
12. Konventsiooni mõned osad, nimelt selle artikli 11 lõiked 2 ja 4, kuuluvad seega ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 2 kohaselt liidu ainupädevusse.

2. Menetluslikud küsimused

13. ELi toimimise lepingu artikli 2 lõikes 1 sätestatakse, et: „*Kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas ainupädevuse, võib õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta ainult liit, liikmesriigid võivad seda teha ainult liidu volitusel (...)*“. Kuna konventsioon ei võimalda ELil endal saada konventsiooni osaliseks, kuigi mõned konventsiooni osad kuuluvad liidu ainupädevusse, on üksnes liikmesriikidel võimalik saada konventsiooni osalisteks. Liidu ainupädevusse kuuluvate konventsiooni osade puhul peavad liikmesriigid siiski saama liidu volituse. Kavandatava otsusega antaks pärast selle vastuvõtmist sellised volitused, lubades liikmesriikidel liidu huvides ühineda konventsiooniga; see luba kehtib nende konventsiooni osade suhtes, mis kuuluvad liidu ainupädevusse.

¹⁰ Kohtuasjas *Singapore FTA* esitatud arvamus 2/15, EU:C:2017:376, punkt 201; kohtuasjas *Marrakeshi leping avaldatud teostele juurdepääsu kohta* 14. veebruaril 2017 esitatud arvamus 3/15, EU:C:2017:114, punktid 113–114; kohtuasjas *lapseröövi Haagi konventsioon* 14. oktoobril 2014 esitatud arvamus 1/13, EU:C:2014:2303, punktid 84–90 ning eelkõige punkt 86; Euroopa Kohtu 26. novembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C- 66/13 *Green Network*, EU:C:2014:2399, punktid 48 ja 49; Euroopa Kohtu 4. septembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C-114/12 *komisjon vs. nõukogu* (Euroopa Nõukogu ringhäälingukonventsioon), EU:C:2014:2151, punktid 70 ja 71; ning kohtuasjas *uus Lugano konventsioon* 7. veebruaril 2006 esitatud arvamus 1/03, EU:C:2006:81, punktid 143 ja 151–153.

14. Nõukogu õigustalituse on juba varem andnud üksikasjalikke selgitusi seoses ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 kui menetlusõigusliku aluse kohaldatavusega lepingute suhtes, mis sõlmitakse liikmesriikide vahendusel¹¹. Nõukogu on seda menetlust kasutanud mitmel korral erinevates valdkondades¹² ning seda tava toetab ka Euroopa Kohtu kohtupraktika; tunnustust on leidnud kaks meetodit, kuidas liit saab sõlmida rahvusvahelist lepingut: liit sõlmib lepingu ise või tehakse seda liikmesriikide vahendusel¹³.
15. Kuna kavandatava otsuse menetlusõiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkt v, peab nõukogu enne selle vastuvõtmist saama Euroopa Parlamendi nõusoleku.

¹¹ Nõukogu õigustalituse aramus, mis on esitatud dokumendis 15370/14.

¹² Nõukogu 10. novembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/2071, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 1930. aasta sunniviisilise töö konventsiooni 2014. aasta protokoll selle artiklite 1–4 osas seoses õiguslast koostööd kriminaalasjades käsitlevate küsimustega (ELT L 301, 18.11.2015, lk 47); nõukogu 18. mai 2015. aasta otsus (EL) 2015/799, millega antakse liikmesriikidele luba saada Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni kalalaevade laevapere liikmete väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvahelise konventsiooni osaliseks (ELT L 127, 22.5.2015, lk 20) ning nõukogu 17. veebruari 2014. aasta otsus (EL) 2014/195, millega volitatakse liikmesriike allkirjastama 2012. aasta Kaplinna lepingut (1977. aasta Torremolinose kalapüügilaevade ohutuse rahvusvahelise konventsiooniga seotud 1993. aasta protokoll sätete rakendamise kohta), seda ratifitseerima või sellega ühinema (ELT L 106, 9.4.2014, lk 4).

¹³ Vt eelkõige arvamuse 2/91 punkti 27 ning arvamuse 1/13 punkte 44–46 ja 50, eelkõige punkti 44, mis on sõnastatud järgmiselt: „Igal juhul ei ole asjakohane küsimus, kas liidul võib olla võimatu formaalselt rahvusvahelise lepingu pooleks saada. Nimelt, juhul kui sellises lepingus osalemise tingimused välistavad selle sõlmimise liidu enda poolt, kuigi see kuulub liidu välispädevusse, saab kõnealust pädevust teostada liidu huvides tegutsevate liikmesriikide vahendusel (vt selle kohta aramus 2/91, EU:C:1993:106, punkt 5)“.

16. Mitu delegatsiooni on esitanud küsimusi seoses asjaoluga, et mõned liikmesriigid on konventsiooni juba allkirjastanud ja mõnel juhul ka ratifitseerinud. Kõnealuste allkirjade ja ratifitseerimisaktide kehtivus määratakse kindlaks asjaomase liikmesriigi siseriikliku õiguse ja rahvusvahelise avaliku õigusega. Kavandatav otsus ei mõjuta nimetatud aktide kehtivust. Otsuse eesmärk on pigem tagada, et konventsiooniga ühinevad või juba ühinenud liikmesriigid järgivad aluslepingu sätteid pädevuse kohta¹⁴. See eesmärk täidetakse, kui nõukogu võtab kavandatava otsuse vastu.

IV. JÄRELDUSED

17. Mõned osad Euroopa Nõukogu konventsioonist, mis käsitleb integreeritud lähenemisviisi jalgpallivõistluste ja teiste spordisündmustega seotud ohutusele, julgeolekule ning teenustele (CETS nr 218), nimelt selle artikli 11 lõiked 2 ja 4, kuuluvad liidu ainupädevusse.
18. Kuna liidul ei ole võimalik saada konventsiooni osaliseks, peavad liikmesriigid saama konventsiooni nende osade, mis kuuluvad liidu ainupädevusse, puhul loa, et saada konventsiooni osaliseks. Selline loa saamine ei mõjuta konventsioonile juba antud allkirjade ja ratifitseerimisaktide kehtivust.

¹⁴ Sellist loa andmist kohaldatakse samuti ka olukordade puhul, mil liikmesriigid on juba seaduslikult saanud konventsiooni osalisteks, kuid mil ELi pädevuse laiendamise tõttu saab neid jätkuvalt käsitada konventsiooni osalistena üksnes ELi huvides.