



Bryssel, 14. kesäkuuta 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Lähettiläjä:	Oikeudellinen yksikkö
Vastaanottaja:	Lainvalvontatyöryhmä
Asia:	Ehdotus neuvoston päätökseksi 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) – Menettelyyn liittyvät näkökohdat

I JOHDANTO

1. Komissio hyväksyi 27. huhtikuuta 2018 ehdotuksen neuvoston päätökseksi 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)² (jäljempänä 'päätosehdotus' tai 'ehdotettu päätös').

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

² 8577/18.

2. Kun komissio esitteli päätösehdotuksen lainvalvontatyöryhmän kokouksessa 17. toukokuuta 2018, useat valtuuskunnat esittivät kysymyksiä päätösehdotuksen tarpeellisuudesta ja vaikutuksista, erityisesti kun otetaan huomioon, että monet jäsenvaltiot ovat jo allekirjoittaneet ja jotkut myös ratifioineet Euroopan neuvoston yleissopimuksen turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmetystä lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa (CETS N:o 218) (jäljempänä 'yleissopimus').
3. Neuvoston oikeudellisen yksikön edustaja antoi tuossa kokouksessa alustavia suullisia vastauksia näihin kysymyksiin. Tämä lausunto vahvistaa kirjallisesti neuvoston oikeudellisen yksikön edustajan vastaukset ja syventää niiden sisältöä.

II OIKEUDELLINEN TAUSTA JA ASIAAN LIITTYVÄT TOSISEIKAT

4. Yleissopimuksen tavoitteena on luoda turvattu, turvallinen ja lämminhenkinen ympäristö jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutapahtumissa (yleissopimuksen 2 artikla). Yleissopimuksen sopimuspuolten edellytetään toteuttavan useita toimia turvallisuuden, turvatoimien ja palvelujen varmistamiseksi merkittävien urheilutapahtumien yhteydessä. Yleissopimuksen 11 artikla käsittelee kansainvälistä yhteistyötä. Siinä sopimuspuolet velvoitetaan perustamaan kansallinen jalkapalloalan tietopiste, joka toimii yhtenä yhteispisteenä tietojen vaihtamiseen sellaisten jalkapallo-otteluiden yhteydessä, joihin liittyy kansainvälinen ulottuvuus, ja joka järjestää muut kansainväliseen poliisiyhteistyöhön liittyvät asiat (yleissopimuksen 11 artiklan 2 ja 4 kohta).
5. Yleissopimus on avoinna allekirjoittamista varten ainoastaan valtioille³. Joukko jäsenvaltioita on jo allekirjoittanut yleissopimuksen ja muutama on myös ratifioinut sen⁴.

³ Ks. yleissopimuksen 16 artiklan 1 kohta: Tämän yleissopimuksen voivat allekirjoittaa Euroopan neuvoston jäsenvaltiot, muut Euroopan kulttuuriyleissopimuksen osapuolina olevat valtiot ja kaikki Euroopan neuvostoon kuulumattomat valtiot, jotka ovat (...) (korostus lisätty) sekä yleissopimuksen 18 artiklan 1 kohta: Euroopan neuvoston ministerikomitea voi (...) osapuolia kuultuaan tämän yleissopimuksen voimaantulon jälkeen kutsua Euroopan neuvostoon kuulumattomia valtioita liittymään tähän yleissopimukseen (korostus lisätty).

⁴ Täydellinen luettelo valtioista, jotka ovat allekirjoittaneet ja ratifioineet yleissopimuksen: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Jalkapalloon liittyvän väkivallan estämiseksi ja torjumiseksi neuvoston päätöksellä 2002/348/YOS turvallisuudesta kansainvälisten jalkapallo-ottelujen yhteydessä⁵ helpotetaan jalkapallotapahtumiin liittyvää tiedonvaihtoa velvoittamalla jäsenvaltiot perustamaan tai nimeämään poliisitoimeen liittyvä kansallinen jalkapalloalan tietopiste (neuvoston päätöksen 2002/348/YOS 1 artiklan 1 kohta). Neuvoston päätöksen 2002/348/YOS 2 artiklassa vahvistetaan kansallisten jalkapalloalan tietopisteiden tehtävät ja päätöksen 3 ja 4 artiklassa säädetään erityiset säännöt, jotka koskevat poliisitietojen vaihtoa ja näiden tietojen käsittelyä kansallisten jalkapalloalan tietopisteiden kesken ennen kansainvälistä jalkapallotapahtumaa, tapahtuman aikana ja sen jälkeen.

III OIKEUDELLINEN ANALYYSI

1. Valtuutuksen tarpeellisuus

7. Tarve valtuuttaa jäsenvaltiot liittymään yleissopimukseen unionin edun mukaisesti syntyy vain, jos yleissopimus tai sen osat kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Päätösehdotuksessa annettava valtuutus on rajattu seuraavasti: *"siltä osin kuin on kyse unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista sopimuksen osista"*⁶. Päätösehdotuksen johdanto-osan 3 kappaleessa täsmennetään, että ilmaus *"sopimuksen osista"* viittaa yleissopimuksen 11 artiklan 2 ja 4 kohtaan. Missään ei ole väitetty, että yleissopimuksen muut osat kuin 11 artiklan 2 ja 4 kohta kuuluisivat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Seuraavassa toimivallan analyysissä käsitellään siis vain näitä määräyksiä.

⁵ Neuvoston päätös 2002/348/YOS, tehty 25 päivänä huhtikuuta 2002, turvallisuudesta kansainvälisten jalkapallo-ottelujen yhteydessä (EYVL L 121, 8.5.2002, s. 1).

⁶ Päätösehdotuksen 1 artikla.

8. Yleissopimuksen 11 artiklan 2 ja 4 kohdassa vahvistettu velvoite – eli velvoite perustaa tai nimetä poliisivoimiin kansallinen jalkapalloalan tietopiste, joka vastaa kansainvälisiin jalkapallo-otteluihin liittyvästä tietojenvaihdosta ja helpottaa niitä koskevan kansainvälisen poliisiyhteistyön toteuttamista – kuuluu poliisiyhteistyön piiriin. Vaikka poliisiyhteistyö on periaatteessa unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan ala (SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohta), unionilla on yksinomainen ulkoinen toimivalta, jos SEUT 3 artiklan 2 kohdan edellytykset täyttyvät.
9. SEUT 3 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti: *"unionilla on myös yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus (...) siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta"*.⁷
10. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "[s]en arvioimista varten, voivatko (...) sitoumukset *"vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta"* SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, on nojauduttava unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tämä vaara on olemassa silloin, kun nämä sitoumukset kuuluvat mainittujen sääntöjen soveltamisalaan".⁸ Neuvoston oikeudellinen yksikkö toteaa, että yleissopimuksen 11 artiklan 2 ja 4 kohta ovat yhteneväisiä neuvoston päätöksen 2002/348/YOS 1 ja 2 artiklan tiettyjen säännösten kanssa⁹. Näin ollen kyseiset yleissopimuksen artikkelit kuuluvat sellaisten yhteisten sääntöjen soveltamisalaan, joihin kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

⁷ Tämä määräys perustuu AETR-tuomioon (EU:C:1971:32) ja tähän tuomioon perustuvaan oikeuskäytäntöön.

⁸ Tuomioistuimen lausunto 2/15, 16.5.2017, (*vapaakauppasopimus Singaporen kanssa*), EU:C:2017:376, 180 kohta; tuomioistuimen lausunto 3/15, 14.2.2017, (*Marrakeshin sopimus julkaistujen teosten saatavuudesta*), EU:C:2017:114, 105 kohta; unionin tuomioistuimen 4.9.2014 antama tuomio asiassa C-114/12, *komissio vs. neuvosto* (Council of Europe Broadcasters), EU:C:2014:2151, 68 kohta; tuomioistuimen lausunto 1/13, 14.10.2014, (*Haagin lapsikaappaussopimus*), EU:C:2014:2303, 71 kohta sekä unionin tuomioistuimen 26.11.2014 antama tuomio asiassa C-66/13, (*Green Network*), EU:C:2014:2399, 29 kohta.

⁹ Tarkemmin sanottuna yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdan johdantolauseen teksti vastaa neuvoston päätöksen 2002/348/YOS 1 artiklan 1 kohtaa, yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdan a alakohta vastaa neuvoston päätöksen 2002/348/YOS 1 artiklan 3 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan sisältöä, yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdan b alakohta neuvoston päätöksen 2002/348/YOS 2 artiklan 2 kohtaa ja yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdan c alakohta neuvoston päätöksen 2002/348/YOS 2 artiklan 3 kohtaa. Yleissopimuksen 11 artiklan 4 kohta vastaa neuvoston päätöksen 2002/348/YOS 1 artiklan 2 kohtaa.

11. Tuomioistuim on täsmentänyt, että riski siitä, että yhteisiin sääntöihin vaikutetaan ("voivat vaikuttaa yhteisiin sääntöihin"), ei sisällä ennakko-olettamusta ristiriidasta kansainvälisten sitoumusten ja yhteisten sääntöjen välillä¹⁰. Näin ollen ristiriidan puuttuminen yleissopimuksen määräysten ja neuvoston päätöksen 2002/348/YOS säännösten väliltä ei muuta johtopäätöstä, jonka mukaan on olemassa riski, että yhteisiin sääntöihin vaikutetaan.
12. Tiedetyt yleissopimuksen osat, eli 11 artiklan 2 ja 4 kohta, kuuluvat näin ollen SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaiseen unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

2. Menettelyä koskevat kysymykset

13. SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaan "[k]un perussopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina (...)". Koska EU ei itse voi liittyä yleissopimukseen, vaikka tietyt yleissopimuksen osat kuuluvatkin unionin yksinomaiseen toimivaltaan, vain jäsenvaltioista voi tulla yleissopimuksen osapuolia. Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien yleissopimuksen osien osalta niiden on kuitenkin saatava unionin valtuutus. Kun päätösehdotus on hyväksytty, siinä annettaisiin tämä valtuutus antamalla jäsenvaltioille lupa liittyä yleissopimukseen unionin edun mukaisesti unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien yleissopimuksen osien osalta.

¹⁰ Tuomioistuimen lausunto 2/15, 16.5.2017, (*vapaakauppasopimus Singaporen kanssa*), EU:C:2017:376, 201 kohta; tuomioistuimen lausunto 3/15, 14.2.2017, (*Marrakeshin sopimus julkaistujen teosten saatavuudesta*), EU:C:2017:114, 113 ja 114 kohta; tuomioistuimen lausunto 1/13, 14.10.2014, (*Haagin lapsikaappaus sopimus*), EU:C:2014:2303, 84–90 kohta ja erityisesti 86 kohta; unionin tuomioistuimen 26.11.2014 antama tuomio asiassa C-66/13, (*Green Network*), EU:C:2014:2399, 48 ja 49 kohta; unionin tuomioistuimen 4.9.2014 antama tuomio asiassa C-114/12, *komissio vs. neuvosto* (Council of Europe Broadcasters), EU:C:2014:2151, 70 ja 71 kohta; sekä yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 1/03, 7.2.2006, (*uusi Luganon yleissopimus*), EU:C:2006:81, 143 kohta ja 151–153 kohta.

14. Neuvoston oikeudellinen yksikkö on jo aiemmin antanut yksityiskohtaisia selvityksiä, jotka koskevat SEUT 218 artiklan 6 kohdan menettelyllisen oikeusperustan sovellettavuutta sopimusten tekemiseen jäsenvaltioiden välityksellä¹¹. Neuvosto on käyttänyt tätä menettelyä useaan otteeseen eri aloilla¹², ja tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee tätä toimintatapaa; on tunnustettu kaksi tapaa, joilla unioni voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia: joko unioni tekee sopimuksen itse tai se tehdään jäsenvaltioiden välityksellä¹³.
15. Koska päätösehdotuksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT 218 artiklan 6 kohdan v alakohta, neuvoston on saatava Euroopan parlamentin hyväksyntä ennen päätöksen hyväksymistä.

¹¹ Neuvoston oikeudellisen yksikön lausunto asiakirjassa 15370/14.

¹² Neuvoston päätös (EU) 2015/2071, annettu 10 päivänä marraskuuta 2015, jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan Euroopan unionin edun mukaisesti pakollista työtä koskevan Kansainvälisen työjärjestön vuoden 1930 sopimuksen vuoden 2014 pöytäkirja rikosasioissa tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä koskevien pöytäkirjan 1–4 artiklan osalta (EUVL L 301, 18.11.2015, s. 47); neuvoston päätös (EU) 2015/799, annettu 18 päivänä toukokuuta 2015, jäsenvaltioille annettavasta valtuutuksesta tulla Euroopan unionin edun mukaisesti kalastusaluksen laivaväen koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevan Kansainvälisen merenkulkujärjestön yleissopimuksen osapuoleksi (EUVL L 127, 22.5.2015, s. 20) sekä neuvoston päätös (EU) 2014/195, annettu 17 päivänä helmikuuta 2014, jäsenvaltioiden valtuuttamisesta allekirjoittamaan ja ratifioimaan vuoden 2012 Kapkaupungin sopimus Torremolinoksessa 1977 tehtyyn kalastusaluksen turvallisuutta koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuonna 1993 tehdyn Torremolinoksen pöytäkirjan määräysten täytäntöönpanosta tai liittymään siihen (EUVL L 106, 9.4.2014, s. 4).

¹³ Ks. erityisesti tuomioistuimen lausunto 2/91, 27 kohta, tuomioistuimen lausunto 1/13, 44–46 kohta ja 50 kohta, erityisesti 44 kohta, joka kuuluu seuraavasti: "*Missään tapauksessa merkitystä ei ole kysymyksellä siitä, voiko unionin ehkä olla mahdotonta tulla muodollisesti kansainvälisen sopimuksen sopimuspuoleksi. Siinä tapauksessa, että tällaiseen sopimukseen liittymistä koskevien ehtojen mukaan unioni ei itse voi tehdä sopimusta, vaikka viimeksi mainittu kuuluukin unionin ulkoisen toimivallan alaan, tätä toimivaltaa voidaan käyttää unionin edun mukaisesti toimivien jäsenvaltioiden välityksellä (ks. vastaavasti lausunto 2/91, EU:C:1993:106, 5 kohta)*".

16. Useat valtuuskunnat ovat esittäneet kysymyksiä liittyen siihen, että jotkin jäsenvaltiot ovat jo allekirjoittaneet ja joissakin tapauksissa myös ratifioineet yleissopimuksen. Näiden allekirjoitusten ja ratifioimiskirjojen pätevyyden määrittelevät asianomaisen jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö ja yleinen kansainvälinen oikeus. Ehdotettu päätös ei vaikuta niiden pätevyyteen. Ehdotetulla päätöksellä on tarkoitus varmistaa, että yleissopimukseen liittyvät tai siihen liittyneet jäsenvaltiot noudattavat perussopimuksen toimivaltamääräyksiä¹⁴. Tämä tavoite toteutuu, kun neuvosto hyväksyy ehdotetun päätöksen.

IV JOHTOPÄÄTÖS

17. Turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmetystä lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS N:o 218) tietyt osat, eli sen 11 artiklan 2 ja 4 kohta, kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan.
18. Koska unioni ei voi liittyä yleissopimukseen, jäsenvaltiot on valtuutettava liittymään yleissopimukseen unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien osien osalta. Tämä valtuutus ei vaikuta jo olemassa olevien yleissopimuksen allekirjoitusten ja ratifioimiskirjojen pätevyyteen.

¹⁴ Tällainen valtuutus tarvitaan myös tilanteissa, joissa jäsenvaltiot ovat jo aikaisemmin lainvoimaisesti omasta puolestaan liittyneet sopimukseen, mutta EU:n toimivallan laajenemisen vuoksi ne voidaan jatkossa katsoa sopimuksen osapuoliksi ainoastaan EU:n edun mukaisesti.