

Bruxelles, 14. lipnja 2018.
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od:	Pravna služba
Za:	Radna skupina za izvršavanje zakonodavstva
Predmet:	Prijedlog odluke Vijeća o ovlašćivanju država članica da postanu stranke, u interesu Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o integriranom pristupu za sigurnost, zaštitu i usluge na nogometnim utakmicama i ostalim sportskim priredbama (CETS br. 218) – postupovni aspekti

I. UVOD

1. Komisija je 27. travnja 2018. donijela Prijedlog odluke Vijeća o ovlašćivanju država članica da postanu stranke, u interesu Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o integriranom pristupu za sigurnost, zaštitu i usluge na nogometnim utakmicama i ostalim sportskim priredbama (CETS br. 218)² (dalje u tekstu: „predložena odluka”).

¹ Ovaj dokument sadrži pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije koje Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

² 8577/18.

2. Kada je Komisija predloženu odluku predstavila na sastanku Radne skupine za izvršavanje zakonodavstva (LEWP) 17. svibnja 2018., nekoliko delegacija postavilo je pitanja o potrebi za predloženom odlukom i njezinim učincima, posebice s obzirom na to da su mnoge države članice već potpisale Konvenciju Vijeća Europe o integriranom pristupu za sigurnost, zaštitu i usluge na nogometnim utakmicama i ostalim sportskim priredbama (CETS br. 218) (dalje u tekstu „Konvencija”), a neke su tu Konvenciju i ratificirale.
3. Na istom je sastanku predstavnik Pravne službe Vijeća dao okvirne usmene odgovore na ta pitanja. Ovim mišljenjem u pisanom se obliku potvrđuje i dalje razrađuje sadržaj izjava predstavnika Pravne službe Vijeća.

II. PRAVNI I ČINJENIČNI OKVIR

4. Cilj Konvencije omogućiti je sigurno i zaštićeno ozračje dobrodošlice na nogometnim utakmicama te ostalim sportskim priredbama (članak 2. Konvencije). Njome se od stranaka Konvencije zahtijeva da poduzmu niz mjera za osiguravanje sigurnosti, zaštite i usluga u kontekstu većih sportskih priredaba. Člankom 11. Konvencije uređuje se međunarodna suradnja. Prema tom članku stranke su obvezne uspostaviti nacionalne nogometne informacijske točke (NFIP), koje djeluju kao utvrđena jedinstvena točka s ciljem razmjene svih informacija i obavještajnih podataka o nogometnim utakmicama s međunarodnim elementom te organiziranja drugih pitanja međunarodne policijske suradnje (članak 11. stavci 2. i 4. Konvencije).
5. Konvenciju mogu potpisati samo države³. Dosad je niz država članica potpisao Konvenciju, a neke među njima Konvenciju su i ratificirale⁴.

³ Članak 16. stavak 1. Konvencije glasi: Ovu Konvenciju mogu potpisati države članice Vijeća Europe, države stranke Europske kulturne konvencije i sve države koje nisu članice Vijeća Europe, a koje (...) (isticanje dodano); u članku 18. stavku 1. Konvencije navodi se: Nakon stupanja na snagu Konvencije Odbor ministara Vijeća Europe, nakon savjetovanja sa strankama, može pozvati bilo koju državu nečlanicu Vijeća Europe da pristupi Konvenciji (...) (isticanje je dodano).

⁴ Popis svih država koje su potpisale i ratificirale Konvenciju dostupan je na:
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Kako bi se spriječilo i suzbilo nasilje povezano s nogometom, Odlukom Vijeća 2002/348/PUP o sigurnosti u vezi s nogometnim utakmicama s međunarodnim elementom⁵ olakšava se razmjena informacija u vezi s nogometnim priredbama jer se države članice obvezuju da uspostave ili odrede nacionalnu policijsku nogometnu informacijsku točku (članak 1. stavak 1. Odluke Vijeća 2002/348/PUP). Člankom 2. Odluke Vijeća 2002/348/PUP utvrđuju se zadaće nacionalnih nogometnih informacijskih točaka, a u člancima 3. i 4. te Odluke utvrđena su posebna pravila o razmjeni policijskih informacija među nacionalnim nogometnim informacijskim točkama uoči, tijekom i nakon nogometnih priredaba s međunarodnim elementom, kao i postupanje s takvim informacijama.

III. PRAVNA ANALIZA

1. Potreba za ovlaštenjem

7. Potreba za ovlaštenjem država članica da, u interesu Unije, postanu stranke Konvencije pojavljuje se samo ako Konvencija ili njezini dijelovi potpadaju u isključivu nadležnost Unije. Ovlaštenje koje se daje predloženom odlukom ograničeno je na one dijelove „koji potpadaju pod isključivu nadležnost Unije”⁶. U uvodnoj izjavi 3. predložene odluke pojašnjava se da se ti dijelovi odnose na članak 11. stavke 2. i 4. Konvencije. Nigdje se pritom ne tvrdi da dijelovi Konvencije koji se ne odnose na članak 11. stavke 2. i 4. potpadaju pod isključivu nadležnost Unije. Analiza nadležnosti, koja je navedena u nastavku, stoga je ograničena na navedene odredbe.

⁵ Odluka Vijeća 2002/348/PUP od 25. travnja 2002. o sigurnosti u vezi s nogometnim utakmicama s međunarodnim elementom (SL L 121, 8.5.2002., str. 1.).

⁶ Članak 1. predložene odluke.

8. Obveza iz članka 11. stavaka 2. i 4. Konvencije, tj. obveza da se unutar policijskih snaga uspostave ili odrede nacionalne nogometne informacijske točke koje su odgovorne za razmjenu informacija te za olakšavanje provedbe međunarodne policijske suradnje u vezi s nogometnim utakmicama s međunarodnim elementom, potpada u područje policijske suradnje. Iako je policijska suradnja u načelu područje podijeljene nadležnosti Unije i država članica (članak 4. stavak 2. točka (j) UFEU-a), Unija ima isključivu vanjsku nadležnost ako su ispunjeni uvjeti iz članka 3. stavka 2. UFEU-a.
9. Članak 3. stavak 2. UFEU-a glasi: „Unija također ima isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnih sporazuma (...) u mjeri u kojoj bi njihovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg.”⁷
10. Prema sudskoj praksi Suda, kako bi se procijenilo mogu li (...) obveze (...) utjecati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a, potrebno je uzeti u obzir ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj takav rizik postoji, ako su te obveze obuhvaćene područjem primjene tih pravila. ⁸ Pravna služba Vijeća napominje da se članak 11. stavci 2. i 4. Konvencije podudaraju s određenim odredbama članaka 1. i 2. Odluke Vijeća 2002/348/PUP⁹. Ti članci Konvencije stoga su obuhvaćeni područjem primjene zajedničkih pravila u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a na koje mogu utjecati međunarodne obveze.

⁷ U toj se odredbi ogledaju presuda ERTA (EU:C:1971:32) i sudska praksa kako se razvijala od te presude nadalje.

⁸ Mišljenje 2/15 od 16. svibnja 2017., *Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom*, EU:C:2017:376, točka 180.; Mišljenje 3/15 od 14. veljače 2017., (*Marakeški ugovor o pristupu objavljenim djelima*), EU:C:2017:114, točka 105.; Presuda Suda od 4. rujna 2014. u predmetu C-114/12, *Komisija protiv Vijeća* (Konvencija Vijeća Europe o radiodifuziji), EU:C:2014:2151, točka 68.; Mišljenje 1/13 od 14. listopada 2014. (*Haška konvencija o otmici djece*), EU:C:2014:2303, točka 71. i Presuda Suda od 26. studenoga 2014. u predmetu C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, točka 29.

⁹ Konkretnije, uvodna formulacija članka 11. stavka 2. Konvencije odgovara članku 1. stavku 1. Odluke Vijeća 2002/348/PUP, sadržaj članka 11. stavka 2. točke (a) Konvencije odgovara sadržaju članka 1. stavka 3. i članka 2. stavka 1. Odluke Vijeća 2002/348/PUP, sadržaj članka 11. stavka 2. točke (b) Konvencije odgovara sadržaju članka 2. stavka 2. Odluke Vijeća 2002/348/PUP, a sadržaj članka 11. stavka 2. točke (c) Konvencije odgovara sadržaju članka 2. stavka 3. Odluke Vijeća 2002/348/PUP. Članak 11. stavak 4. Konvencije odgovara članku 1. stavku 2. Odluke Vijeća 2002/348/PUP.

11. Sud je pojasnio da rizik od utjecaja na zajednička pravila („moglo utjecati na zajednička pravila”) ne podrazumijeva proturječje između međunarodnih obveza i tih zajedničkih pravila¹⁰. Činjenicom da ne postoji proturječje između odredaba Konvencije i odredaba Odluke Vijeća 2002/348/PUP ne mijenja se zaključak da postoji rizik od utjecaja na zajednička pravila.
12. Stoga dijelovi Konvencije, tj. njezin članak 11. stavci 2. i 4., potpadaju pod isključivu nadležnost Unije prema članku 3. stavku 2. UFEU-a.

2. Postupovna pitanja

13. Prema članku 2. stavku 1. UFEU-a „Kada je Ugovorima Uniji (...) dodijeljena isključiva nadležnost, samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija (...)”. Budući da se samom EU-u Konvencijom ne omogućuje da postane stranka, unatoč tome što dijelovi Konvencije potpadaju pod isključivu nadležnost Unije, samo su države članice te koje mogu postati strankama Konvencije. Međutim, u pogledu onih dijelova koji potpadaju pod isključivu nadležnost Unije, potrebno je Unijino ovlaštenje. Nakon njezina donošenja predloženom bi se odlukom ta ovlast dodijelila na način da bi se države članice ovlastilo da, u interesu Unije, postanu stranke Konvencije, i to u pogledu dijelova koji potpadaju pod isključivu nadležnost Unije.

¹⁰ Mišljenje 2/15, *Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom*, EU:C:2017:376, točka 201.; Mišljenje 3/15 od 14. veljače 2017., (*Marakeški ugovor o pristupu objavljenim djelima*), EU:C:2017:114, točke 113. i 114.; Mišljenje 1/13 od 14. listopada 2014. (*Haška konvencija o otmici djece*), EU:C:2014:2303, točke od 84. do 90. te osobito točka 86.; Presuda Suda od 26. studenoga 2014. u predmetu C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, točke 48. i 49.; Presuda Suda od 4. rujna 2014. u predmetu C-114/12, *Komisija protiv Vijeća* (Konvencija Vijeća Europe o radiodifuziji), EU:C:2014:2151, točke 70. i 71. i Mišljenje 1/03 od 7. veljače 2006., (*Nova luganska konvencija*), EU:C:2006:81, točka 143. i točke od 151. do 153.

14. Pravna služba Vijeća već je dala podrobna objašnjenja u pogledu primjenjivosti postupovne pravne osnove, tj. članka 218. stavka 6. UFEU-a, na sporazume sklopljene posredno putem država članica¹¹. Vijeće je taj postupak upotrijebilo u nizu slučajeva u različitim područjima¹² te je takvu praksu moguće utemeljiti na sudskoj praksi Suda; naime, priznate su dvije metode za sklapanje međunarodnih sporazuma od strane Unije: takve sporazume sklapa sama Unija ili se takvi sporazumi sklapaju posredno putem država članica¹³.
15. Budući da članak 218. stavak 6. točka (v) UFEU-a čini postupovnu pravnu osnovu predložene odluke, potrebno je da Vijeće dobije suglasnost Europskog parlamenta prije njezina donošenja.

¹¹ Mišljenje Pravne službe Vijeća u 15370/14.

¹² Odluka Vijeća (EU) 2015/2071 od 10. studenoga 2015. o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije ratificiraju Protokol iz 2014. uz Konvenciju o prisilnom radu iz 1930. Međunarodne organizacije rada u pogledu članaka od 1. do 4. Protokola u vezi s pitanjima koja se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, SL L 301, 18.11.2015., str. 47.; Odluka Vijeća (EU) 2015/799 od 18. svibnja 2015. o ovlašćivanju država članica da postanu stranke, u interesu Europske unije, Međunarodne konvencije Međunarodne pomorske organizacije o standardima osposobljavanja, izdavanju svjedodžbi i držanju straže osoblja na ribarskim brodovima, SL L 127, 22.5.2015., str. 20. te Odluka Vijeća (EU) 2014/195 od 17. veljače 2014. kojom se države članice ovlašćuju za potpisivanje, ratificiranje ili pristupanje Sporazumu iz Cape Towna iz 2012. o provedbi odredaba Torremolinos protokola iz 1993. na Torremolinos međunarodnu konvenciju o sigurnosti ribarskih brodova iz 1977., SL L 106, 9.4.2014., str. 4.

¹³ Posebice usporediti Mišljenje 2/91, točku 27., Mišljenje 1/13, točke od 44. do 46. i 50., posebice točku 44., koja glasi: „U svakom slučaju, pitanje eventualne nemogućnosti EU-a da formalno postane stranka međunarodnog ugovora potpuno je nebitno. Naime, pod pretpostavkom da sudjelovanje u takvom sporazumu isključuje to da ga sama Unija sklopi, iako on pripada u njezinu vanjsku nadležnost, ta se nadležnost može izvršavati posredstvom država članica koje djeluju u interesu Unije (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/91, EU:C:1993:106, točku 5.)”.

16. Nekoliko delegacija postavilo je pitanja u vezi s činjenicom da su neke države članice već potpisale, a u nekim slučajevima i ratificirale Konvenciju. Valjanost tih potpisa i akata o ratifikaciji određena je nacionalnim pravom dotične države članice i međunarodnim javnim pravom. Predloženom odlukom ne utječe se na valjanost tih akata. Njezina je svrha osigurati da države članice koje postaju ili su postale stranke Konvencije udovoljavaju odredbama Ugovora koje se odnose na nadležnosti¹⁴. Ta će se svrha ispuniti donošenjem predložene odluke u Vijeću.

IV. ZAKLJUČAK

17. Dijelovi Konvencije Vijeća Europe o integriranom pristupu za sigurnost, zaštitu i usluge na nogometnim utakmicama i ostalim sportskim priredbama (CETS br. 218), točnije njezin članak 11. stavci 2. i 4., potpadaju pod isključivu nadležnost Unije.
18. Budući da Unija ne može postati stranka Konvencije, potrebno je, u pogledu dijelova koji potpadaju pod isključivu nadležnost Unije, države članice ovlastiti da postanu stranke Konvencije. Takvim ovlaštenjem ne utječe se na valjanost potpisa i akata o ratifikaciji Konvencije koji su već na snazi.

¹⁴ Takvo ovlaštenje jednako je primjenjivo na slučajeve u kojima su države članice u prošlosti legalno i samostalno postale strankama, ali u kojima se one, zbog proširenja nadležnosti EU-a, mogu nastaviti smatrati ugovornim strankama isključivo kao ugovorne stranke u interesu EU-a.