



Brüsszel, 2018. június 14.
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

A JOGI SZOLGÁLAT VÉLEMÉNYE¹

Küldi:	Jogi Szolgálat
Címzett:	a bűnüldözési munkacsoport
Tárgy:	Javaslat – A Tanács határozata az Európa Tanácsnak a labdarúgó-mérkőzéseken és egyéb sporteseményeken megvalósítandó integrált biztonsági, védelmi és szolgáltatási megközelítésről szóló egyezményéhez (CETS 218) az Európai Unió érdekében történő tagállami csatlakozás engedélyezéséről – eljárási kérdések

I. BEVEZETÉS

1. A Bizottság 2018. április 27-én elfogadta az Európa Tanácsnak a labdarúgó-mérkőzéseken és egyéb sporteseményeken megvalósítandó integrált biztonsági, védelmi és szolgáltatási megközelítésről szóló egyezményéhez (CETS 218) az Európai Unió érdekében történő tagállami csatlakozás engedélyezéséről szóló tanácsi határozati javaslatot² (a továbbiakban: a javasolt határozat).

¹ Ez a dokumentum olyan jogi véleményt tartalmaz, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében védett, és amelyet az Európai Unió Tanácsa nem hoz nyilvánosságra. Jogosulatlan közzététel esetén a Tanács minden jogot fenntart.

² 8577/18.

2. Amikor a Bizottság a bűnüldözési munkacsoport 2018. május 17-i ülésén előterjesztette a javaslatot, több delegáció kérdéseket tett fel a javasolt határozat szükségességével és hatályával kapcsolatban, különös tekintettel arra, hogy sok tagállam már aláírta és néhány már meg is erősítette az Európa Tanácsnak a labdarúgó-mérkőzéseken és egyéb sporteseményeken megvalósítandó integrált biztonsági, védelmi és szolgáltatási megközelítésről szóló egyezményét (CETS 218) (a továbbiakban: az egyezmény).
3. Ezen az ülésen a Jogi Szolgálat képviselője előzetes szóbeli választ adott ezekre a kérdésekre. Ez a vélemény írásban is megerősíti a Jogi Szolgálat képviselőjének felszólalását és részletesebben kifejti annak tartalmát.

II. JOGI HÁTTÉR ÉS TÉNYÁLLÁS

4. Az egyezmény célja, hogy védett, biztonságos és barátságos környezetet biztosítson a labdarúgó-mérkőzéseken és más sporteseményeken (az egyezmény 2. cikke). Előírja az egyezmény részes felei számára, hogy hozzanak intézkedéseket a védelem, a biztonság és a szolgáltatások garantálására a nagyszabású sporteseményeken. Az egyezmény 11. cikke a nemzetközi együttműködéssel foglalkozik. Kötelezi a feleket a nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos valamennyi információ és hírszerzési adat cseréjére, valamint a nemzetközi rendőrségi együttműködés területéhez tartozó egyéb ügyek intézésére szolgáló egyetlen kijelölt pontként eljáró, labdarúgással kapcsolatos nemzeti információs pont (NFIP) létrehozására (az egyezmény 11. cikkének (2)–(4) bekezdése).
5. Az egyezményt kizárólag államok írhatják alá³. Jelenleg több tagállam aláírta az egyezményt, néhány pedig meg is erősítette⁴.

³ Vö. az egyezmény 16. cikkének (1) bekezdésével: Ezt az egyezményt az Európa Tanács tagállamai, az Európai Kulturális Egyezmény részes államai, valamint az Európa Tanácsban tagsággal nem rendelkező olyan államok írhatják alá, amelyek (...) (utólagos kiemelés), valamint az egyezmény 18. cikkének (1) bekezdésével: Ennek az egyezménynek a hatálybalépését követően az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a felekkel folytatott konzultációt követően felkérhet bármely olyan államot, amely nem tagja az Európa Tanácsnak arra, hogy csatlakozzon az egyezményhez (...) (utólagos kiemelés).

⁴ Azoknak az államoknak a kimerítő listája, amelyek aláírták és megerősítették az egyezményt, az alábbi oldalon érhető el: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. A labdarúgással kapcsolatos erőszak megelőzése és megfékezése céljából a nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos biztonságról szóló 2002/348/IB tanácsi határozat⁵ elősegíti a labdarúgó eseményekkel kapcsolatos információcserét azáltal, hogy kötelezi a tagállamokat egy rendőrségi, labdarúgással kapcsolatos nemzeti információs pont létrehozására vagy kijelölésére (a 2002/348/IB tanácsi határozat 1. cikkének (1) bekezdése). A 2002/348/IB tanácsi határozat 2. cikke meghatározza a labdarúgással kapcsolatos nemzeti információs pontok feladatait, a határozat 3. és 4. cikke pedig különös szabályokat állapít meg a rendőrségi információknak a labdarúgással kapcsolatos nemzeti információs pontok közötti cseréjére és kezelésére a nemzetközi vonatkozású labdarúgó események előtt, alatt és után.

III. JOGI ELEMZÉS

1. Az engedélyezés szükségessége

7. Kizárólag akkor van szükség arra, hogy a tagállamok számára engedélyezzék, hogy az Unió érdekében az egyezmény részes feleivé válhassanak, ha az egyezmény vagy annak bizonyos részei az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A javasolt határozatban megadott engedély korlátozott: „*az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó részek tekintetében*”.⁶ A javasolt határozat (3) preambulumbekzdése kifejti, hogy e „*részek*” alatt az egyezmény 11. cikkének (2)–(4) bekezdése értendő. Nincs arra vonatkozó utalás, hogy az egyezménynek a 11. cikk (2)–(4) bekezdésén kívül más részei is az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznának. A hatáskörök ezt követő elemzése ezért ezekre a rendelkezésekre korlátozódik.

⁵ A Tanács 2002. április 25-i 2002/348/IB határozata a nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos biztonságról (HL L 121., 2002.5.8., 1. o.).

⁶ A javasolt határozat 1. cikke.

8. Az egyezmény 11. cikkének (2)–(4) bekezdésében meghatározott kötelezettség – azaz az, hogy a rendőrségen belül olyan, a labdarúgással kapcsolatos nemzeti információs pontokat kell létrehozni vagy kijelölni, amelyek feladata a nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos információcsere és az ilyen irányú rendőrségi együttműködés végrehajtásának az elősegítése – a rendőrségi együttműködés területébe tartozik. Noha a rendőrségi együttműködés alapvetően az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik (az EUMSZ 4. cikke (2) bekezdésének j) pontja), az Unió kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik, amennyiben teljesülnek az EUMSZ 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt feltételek.
9. Az EUMSZ 3. cikke (2) bekezdésének a szövege a következő: „Az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére (...), amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.”⁷
10. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint „[a]nnak felmérése érdekében, hogy (...) a kötelezettségvállalások (...) «érinthetik-e a közös szabályokat vagy módosíthatják-e azok hatáskörét» az EUMSZ 3. cikkének (2) bekezdése értelmében, emlékeztetni kell a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára, amely értelmében fennáll ennek a veszélye, ha e kötelezettségvállalások az említett szabályok alkalmazási körébe tartoznak”.⁸ A Jogi Szolgálat megjegyzi, hogy az egyezmény 11. cikke (2)–(4) bekezdése egybeesik a 2002/348/IB tanácsi határozat⁹ 1. és 2. cikkének egyes rendelkezéseivel. Az egyezmény ezen cikkei tehát az EUMSZ 3. cikke (2) bekezdése értelmében a közös szabályok hatálya alá tartoznak, amelyeket érinthetnek a nemzetközi kötelezettségvállalások.

⁷ Ez a rendelkezés tükrözi az ERTA-ítéletet (EU:C:1971:32), valamint az erre az ítéletre épülő ítélkezési gyakorlatot.

⁸ 2017. május 16-i 2/15. sz. vélemény, a *Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás*, EU:C:2017:376, 180. pont; 2017. február 14-i 3/15. sz. vélemény (A *megjelent művekhez való hozzáférésről szóló marrákesi egyezmény*), EU:C:2017:114, 105. pont; a Bíróságnak a C-114/12. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben, 2014. szeptember 4-én hozott ítélete, (az Európa Tanács műsorsugárzókról szóló egyezménye), EU:C:2014:2151, 68. pont; 2014. október 14-i 1/13. sz. vélemény (A *gyermekek jogellenes külföldre viteléről szóló Hágai Egyezmény*), EU:C:2014:2303, 71. pont; a Bíróságnak a C-66/13. sz., *Green Network* ügyben 2014. november 26-án hozott ítélete, EU:C:2014:2399, 29. pont.

⁹ A részleteket tekintve az egyezmény 11. cikke (2) bekezdésének bevezető része megfelel a 2002/348/IB tanácsi határozat 1. cikke (1) bekezdésének, az egyezmény 11. cikke (2) bekezdésének a) pontja tükrözi a 2002/348/IB tanácsi határozat 1. cikke (3) bekezdését és a 2. cikke (1) bekezdését, az egyezmény 11. cikke (2) bekezdésének b) pontja tükrözi a 2002/348/IB tanácsi határozat 2. cikke (2) bekezdését. Az egyezmény 11. cikke (3) bekezdése megfelel a 2002/348/IB tanácsi határozat 1. cikke (4) bekezdésének és 2. cikkének. Az egyezmény 11. cikke (2) bekezdésének c) pontja megfelel a 2002/348/IB tanácsi határozat 2. cikke (3) bekezdésének. Az egyezmény 11. cikke (4) bekezdése megfelel a 2002/348/IB tanácsi határozat 1. cikke (2) bekezdésének.

11. A Bíróság egyértelműsítette, hogy annak a kockázata, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalások érinthetik a közös szabályokat („*érinthetik-e a közös szabályokat*”), nem előfeltételez ellentmondást azon kötelezettségvállalások és a közös szabályok között¹⁰. Az egyezmény és a 2002/348/IB tanácsi határozat rendelkezései közötti ellentmondás hiánya azonban nem változtat azon a következtetésen, hogy fennáll a közös szabályok érintettségének kockázata.
12. Az egyezmény egyes részei, nevezetesen a 11. cikk (2)–(4) bekezdése ezért az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

2. Eljárási kérdések

13. Az EUMSZ 2. cikkének (1) bekezdése szerint „[h]a egy meghatározott területen a Szerződések kizárólagos hatáskört ruháznak az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza (...)”. Tekintve, hogy az egyezmény nem engedi meg, hogy maga az Unió csatlakozzon hozzá – hiába tartoznak egyes részei az Unió kizárólagos hatáskörébe –, csak a tagállamok csatlakozhatnak az egyezményhez. Azon részek esetében azonban, amelyek az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak, a tagállamok számára az Unió felhatalmazása szükséges. A javasolt határozat – annak elfogadása után – biztosítja ezt a felhatalmazást azáltal, hogy az Unió érdekében engedélyezi a tagállamok számára az egyezmény azon részeihez való csatlakozást, amelyek az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

¹⁰ 2/15. sz. vélemény, a *Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás*, EU:C:2017:376, 201. pont; 2017. február 14-i 3/15. sz. vélemény (*A megjelent művekhez való hozzáférésről szóló marrákesi egyezmény*), EU:C:2017:114, 113–114. pont; 2014. október 14-i 1/13. sz. vélemény (*A gyermekek jogellenes külföldre viteléről szóló Hágai Egyezmény*), EU:C:2014:2303, 84–90. pont és különösen a 86. pont; a Bíróságnak a C-66/13. sz., *Green Network* ügyben 2014. november 26-án hozott ítélete, EU:C:2014:2399, 48–49. pont; a Bíróságnak a C-114/12. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 2014. szeptember 4-én hozott ítélete, (az Európa Tanács műsorsugárzókról szóló egyezménye), EU:C:2014:2151, 70–71. pont és 2006. február 7-i 1/03. sz. vélemény (*új Luganói Egyezmény*), EU:C:2006:81, 143. és 151–153. pont.

14. A Jogi Szolgálat már szolgáltat részletes magyarázattal az EUMSZ 218. cikke (6) bekezdésének eljárási jogalként való alkalmazhatóságáról a tagállamok közvetítésével megkötött megállapodásokra¹¹. A Tanács számos alkalommal és különböző területeken használta már ezt az eljárást¹², és ezt a gyakorlatot támogatja a Bíróság ítélkezési gyakorlata is. Az Unió két elismert módon köthet nemzetközi megállapodást: egyrészt saját maga által, másrészt a tagállamok közvetítésével¹³.
15. Tekintve, hogy a határozattervezet eljárási jogalapja az EUMSZ 218. cikke (6) bekezdésének v. pontja, a tervezet elfogadásához az Európai Parlament egyetértésére van szükség.

¹¹ A Jogi Szolgálat véleménye a 15370/14. dokumentumban található.

¹² A Tanács 2015. november 10-i (EU) 2015/2071 határozata a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet kényszermunkáról szóló 1930. évi egyezménye 2014. évi jegyzőkönyvének az 1–4. cikkben foglalt, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéshez kapcsolódó vonatkozások tekintetében az Európai Unió érdekében történő megerősítésére a tagállamoknak adott felhatalmazásról (HL L 301. 2015.11.18., 47. o.); a Tanács 2015. május 18-i (EU) 2015/799 határozata a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetnek a halászhajók személyzetének képzéséről, képesítéséről és az őrszolgálat ellátásáról szóló nemzetközi egyezményéhez az Európai Unió érdekében történő csatlakozásra a tagállamoknak adott felhatalmazásról (HL L 127., 2015.5.22., 20. o.) és a Tanács 2014. február 17-i 2014/195/EU határozata a tagállamoknak a halászhajók biztonságáról szóló, 1977. évi torremolinosi nemzetközi egyezményhez csatolt 1993. évi torremolinosi jegyzőkönyv rendelkezéseinek végrehajtására vonatkozó 2012. évi fokvárosi megállapodás aláírására, megerősítésére vagy az ahhoz történő csatlakozásra történő felhatalmazásáról (HL L 106., 2014.4.9., 4.o.).

¹³ Vö. különösen a 2/91. sz. vélemény 27. pontjával, az 1/13. sz. vélemény 44–46. és 50. pontjával, különösen a 44. ponttal, amely így szól: „*Mindenesetre azon kérdés, hogy az Unió esetleg nem válhat formálisan valamely nemzetközi megállapodás részesévé, nem releváns. Abban az esetben ugyanis, ha az ilyen megállapodásban való részvétel feltételei kizárják magának az Uniónak a részvételét, noha e megállapodás az Unió külső hatáskörébe tartozik, akkor e hatáskör az Unió érdekében eljáró tagállamok közvetítésével gyakorolható (lásd ebben az értelemben: 2/91. sz. vélemény, EU:C:1993:106, 5. pont)*”.

16. Számos delegáció kérdéseket tett fel azzal kapcsolatban, hogy néhány tagállam már aláírta, és néhány esetben már meg is erősítette az egyezményt. Ezen aláírások és megerősítő okmányok érvényességét az érintett tagállam nemzeti joga, illetve a nemzetközi közjog állapítja meg. A javasolt határozat nem befolyásolja ezen aktusok érvényességét. Célja inkább az, hogy az egyezményhez csatlakozó vagy már csatlakozott tagállamok megfeleljenek a Szerződés hatáskörökre vonatkozó rendelkezéseinek¹⁴. E célkitűzés a javasolt határozat tanácsi elfogadásával teljesülni fog.

IV. KÖVETKEZTETÉS

17. Az Európa Tanácsnak a labdarúgó-mérkőzéseken és egyéb sporteseményeken megvalósítandó integrált biztonsági, védelmi és szolgáltatási megközelítésről szóló egyezményének (CETS 218) néhány része, pontosabban annak 11. cikke (2)–(4) bekezdése az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.
18. Mivel az Unió maga nem csatlakozhat az egyezményhez, fel kell hatalmazni a tagállamokat arra, hogy az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó részekre vonatkozóan részesei legyenek az egyezménynek. E felhatalmazás nem érinti az egyezményhez tartozó, már meglévő aláírások és megerősítő okmányok érvényességét.

¹⁴ E felhatalmazás azokra a helyzetekre is egyformán vonatkozik, amelyekben a tagállamok saját jogukon már törvényesen csatlakoztak egy egyezményhez, ám az EU hatáskörének kiterjesztése miatt már csak akkor tekinthetők részes félnek, ha az Unió érdekében járnak el.