

Bruksela, 14 czerwca 2018 r.
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ¹

Od:	Służba Prawna
Do:	Grupa Robocza ds. Egzekwowania Prawa
Dotyczy:	Wniosek dotyczący decyzji Rady upoważniającej państwa członkowskie do stania się w interesie Unii Europejskiej stroną Konwencji Rady Europy w sprawie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, ochrony i obsługi podczas meczów piłki nożnej i innych imprez sportowych (CETS nr 218) – Aspekty proceduralne

I. WPROWADZENIE

1. W dniu 27 kwietnia 2018 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji Rady upoważniającej państwa członkowskie do stania się w interesie Unii Europejskiej stroną Konwencji Rady Europy w sprawie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, ochrony i obsługi podczas meczów piłki nożnej i innych imprez sportowych (CETS nr 218)² (zwanej dalej „proponowaną decyzją”).

¹ Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

² Dok. 8577/18.

2. Kiedy w dniu 17 maja 2018 r. Komisja przedstawiła proponowaną decyzję na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Egzekwowania Prawa, kilka delegacji zadało pytania o potrzebę i skutki tej decyzji, przypominając w szczególności, że wiele państw członkowskich już podpisało, a kilka również ratyfikowało Konwencję Rady Europy w sprawie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, zabezpieczenia i obsługi podczas meczów piłki nożnej i innych imprez sportowych (CETS nr 218) (zwaną dalej „konwencją”).
3. Na tym samym posiedzeniu przedstawiciel Służby Prawnej Rady (zwanej dalej „Służbą Prawną”) udzielił wstępnych ustnych odpowiedzi na te pytania. Niniejsza opinia stanowi pisemne potwierdzenie i rozwinięcie tych odpowiedzi.

II. KONTEKST FAKTYCZNY I PRAWNY

4. Celem konwencji jest zapewnienie bezpiecznego i przyjaznego otoczenia podczas meczów piłki nożnej i innych imprez sportowych (art. 2 konwencji). Oznacza to, że strony konwencji muszą podjąć szereg działań, aby zapewnić bezpieczeństwo, ochronę i obsługę w kontekście dużych imprez sportowych. Artykuł 11 konwencji odnosi się do współpracy międzynarodowej. Zobowiązuje on strony do ustanowienia krajowych punktów informacyjnych ds. piłki nożnej działających jako jedyny punkt wymiany wszystkich informacji i danych wywiadowczych dotyczących meczów piłki nożnej o charakterze międzynarodowym i rozwiązywania innych kwestii dotyczących międzynarodowej współpracy policyjnej (art. 11 ust. 2 i 4 konwencji).
5. Konwencja jest otwarta do podpisu wyłącznie dla państw³. Do dziś szereg państw członkowskich podpisało konwencję, a kilka państw członkowskich również ją ratyfikowało⁴.

³ Por. art. 16 ust. 1 konwencji „Niniejsza Konwencja będzie otwarta do podpisu dla państw członkowskich Rady Europy, państw będących stronami Europejskiej konwencji kulturalnej oraz państw niebędących członkami Rady Europy, które (...)” (podkreślenie dodane) oraz art. 18 ust. 1 konwencji „Po wejściu w życie niniejszej Konwencji Komitet Ministrów Rady Europy może, po zasięgnięciu opinii Stron, zaprosić każde państwo niebędące członkiem Rady do przystąpienia do niniejszej Konwencji (...)” (podkreślenie dodane).

⁴ Pełny wykaz państw, które podpisały i ratyfikowały konwencję, znajduje się na stronie: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Mając na uwadze cel, jakim jest zwalczanie i zapobieganie przemocy związanej z piłką nożną, decyzja Rady 2002/348/WSiSW dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym⁵ ułatwia wymianę informacji w odniesieniu do wydarzeń piłkarskich, zobowiązując państwa członkowskie do ustanowienia lub wyznaczenia narodowego punktu informacyjnego o charakterze policyjnym dla piłki nożnej (art. 1 ust. 1 decyzji Rady 2002/348/WSiSW). W art. 2 decyzji Rady 2002/348/WSiSW określono zadania narodowych punktów informacyjnych dla piłki nożnej, a w art. 3 i 4 tej decyzji zawarto przepisy szczegółowe odnoszące się do wymiany i wykorzystywania informacji policyjnych między tymi punktami przed wydarzeniami piłkarskimi o charakterze międzynarodowym, w trakcie takich wydarzeń oraz po ich zakończeniu.

III. ANALIZA PRAWNA

1. Konieczność upoważnienia

7. Konieczność upoważnienia państw członkowskich do stania się, w interesie Unii, stroną konwencji powstaje wyłącznie wtedy, gdy konwencja lub jej części wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii. Upoważnienie przewidziane w proponowanej decyzji ogranicza się „do części wchodzących w zakres wyłącznej kompetencji Unii”.⁶ W motywie 3 proponowanej decyzji wyjaśniono, że „części” odnoszą się do art. 11 ust. 2 i 4 konwencji. W żadnym miejscu nie podnosi się, że części konwencji inne niż art. 11 ust. 2 i 4 wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii. Niniejsza analiza kompetencji ogranicza się zatem do tych przepisów.

⁵ Decyzja Rady 2002/348/WSiSW z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym (Dz.U. L 121 z 8.5.2002, s. 1).

⁶ Artykuł 1 proponowanej decyzji.

8. Obowiązek ustanowiony w art. 11 ust. 2 i 4 konwencji – tj. obowiązek utworzenia lub wyznaczenia krajowych punktów informacyjnych ds. piłki nożnej w ramach służb policyjnych, które to punkty będą odpowiedzialne za wymianę informacji i ułatwianie prowadzenia współpracy policyjnej w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym – wchodzi w zakres współpracy policyjnej. Pomimo że współpraca policyjna co do zasady stanowi dziedzinę objętą kompetencjami dzielonymi między Unią a państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2 lit. j) TFUE), Unii przysługuje wyłączną kompetencja zewnętrzna, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 3 ust. 2 TFUE.
9. Artykuł 3 ust. 2 TFUE stanowi: „Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych (...) w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.⁷
10. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „[d]la celów dokonania oceny, czy (...) zobowiązania »mogą wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres« w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE, należy oprzeć się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału, wedle którego ryzyko tego rodzaju istnieje, w sytuacji gdy owe zobowiązania należą do dziedziny stosowania owych zasad”⁸. Służba Prawna podkreśla, że art. 11 ust. 2 i 4 konwencji jest zbieżny z niektórymi przepisami art. 1 i 2 decyzji Rady 2002/348/WSiSW⁹. Te artykuły konwencji wchodzą zatem w zakres stosowania wspólnych zasad w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE, na które mogą wpływać międzynarodowe zobowiązania.

⁷ Postanowienie to stanowi odzwierciedlenie wyroku AETR (EU:C:1971:32) i orzecznictwa wypracowanego poczynając od tego wyroku.

⁸ Opinia 2/15 z dnia 16 maja 2017 r., *umowa o wolnym handlu z Singapurem*, EU:C:2017:376, pkt 180; opinia 3/15 z dnia 14 lutego 2017 r., *(traktat z Marrakeszu o dostępie do opublikowanych utworów)*, EU:C:2017:114, pkt 105; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 września 2014 r. w sprawie C- 114/12 *Komisja przeciwko Radzie*, (konwencja Rady Europy o organizacjach nadawczych), EU:C:2014:2151, pkt 68; opinia 1/13 z dnia 14 października 2014 r., *(konwencja haska o uprowadzeniu dziecka)*, EU:C:2014:2303, pkt 71; oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie C-66/13 *Green Network*, EU:C:2014:2399, pkt 29.

⁹ W szczególności część wprowadzająca art. 11 ust. 2 konwencji odpowiada art. 1 ust. 1 decyzji Rady 2002/348/WSiSW, art. 11 ust. 2 lit. a) konwencji odzwierciedla treść art. 1 ust. 3 i art. 2 ust. 1 decyzji Rady 2002/348/WSiSW, art. 11 ust. 2 lit. b) konwencji – treść art. 2 ust. 2 decyzji Rady 2002/348/WSiSW, a art. 11 ust. 2 lit. c) konwencji – treść art. 2 ust. 3 decyzji Rady 2002/348/WSiSW. Artykuł 11 ust. 4 konwencji odpowiada art. 1 ust. 2 decyzji Rady 2002/348/WSiSW.

11. Trybunał wyjaśnił, że ryzyko wpłynięcia na wspólne zasady („mogą wpływać na wspólne zasady”) nie zakłada sprzeczności między zobowiązaniami międzynarodowymi a tymi wspólnymi zasadami¹⁰. Brak sprzeczności między postanowieniami konwencji i przepisami decyzji Rady 2002/348/WSiSW nie zmienia zatem twierdzenia, że istnieje ryzyko wpłynięcia na wspólne zasady.
12. Niektóre części konwencji, tj. art. 11 ust. 2 i 4, wchodzą zatem w zakres wyłącznej kompetencji Unii zgodnie z art. 3 ust. 2 TFUE.

2. Pytania proceduralne

13. Zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE, „[j]eżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję (...), jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii (...)”. Jako że zgodnie z konwencją UE nie może sama stać się jej stroną – nawet jeśli niektóre części konwencji wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii – stroną konwencji mogą być tylko państwa członkowskie. W odniesieniu do części, które wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii, konieczne jest jednak upoważnienie ze strony Unii. Proponowana decyzja, jeśli zostanie przyjęta, udzieliłaby tego uprawnienia, upoważniając państwa członkowskie do stania się w interesie Unii stroną konwencji – w odniesieniu do części, które wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii.

¹⁰ Opinia 2/15, *umowa o wolnym handlu z Singapurem*, EU:C:2017:376, pkt 201; opinia 3/15 z dnia 14 lutego 2017 r., (*traktat z Marrakeszu o dostępie do opublikowanych utworów*), EU:C:2017:114, pkt 113–114; opinia 1/13 z dnia 14 października 2014 r., (*konwencja haska o uprowadzeniu dziecka*), EU:C:2014:2303, pkt 84–90, w szczególności: pkt 86; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie C-66/13 *Green Network*, EU:C:2014:2399, pkt 48 i 49; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 września 2014 r. w sprawie C-114/12 *Komisja przeciwko Radzie*, (konwencja Rady Europy o organizacjach nadawczych), EU:C:2014:2151, pkt 70 i 71; oraz opinia 1/03 z dnia 7 lutego 2006 r. (*nowa konwencja z Lugano*), EU:C:2006:81, pkt 143 i 151–153.

14. Służba Prawna już w przeszłości przedstawiała szczegółowe wyjaśnienia dotyczące możliwości stosowania proceduralnej podstawy prawnej przewidzianej w art. 218 ust. 6 TFUE w odniesieniu do umów zawieranych za pośrednictwem państw członkowskich¹¹. Rada wielokrotnie korzystała z tej procedury w różnych dziedzinach¹². Praktyka ta może znaleźć uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału, który za dopuszczalne uznał dwie metody zawierania umów międzynarodowych przez Unię: zawarcie umowy przez samą Unię lub za pośrednictwem państw członkowskich¹³.
15. Zważywszy że proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 6 lit. v) TFUE, Rada przed jej przyjęciem musi uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego.

¹¹ Opinia Służby Prawnej w dok. 15370/14.

¹² Decyzja Rady (UE) 2015/2071 z dnia 10 listopada 2015 r. upoważniająca państwa członkowskie do ratyfikowania, w interesie Unii Europejskiej, Protokołu z 2014 r. do Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej z 1930 r. w odniesieniu do art. 1–4 tego protokołu dotyczących kwestii współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (Dz.U. L 301 z 18.11.2015, s. 47); decyzja Rady (UE) 2015/799 z dnia 18 maja 2015 r. upoważniająca państwa członkowskie do zostania stronami, w interesie Unii Europejskiej, Międzynarodowej konwencji Międzynarodowej Organizacji Morskiej o wymaganiach w zakresie wyszkolenia, wydawania świadectw oraz pełnienia wacht dla załóg statków rybackich (Dz.U. L 127 z 22.5.2015, s. 20) oraz decyzja Rady (UE) 2014/195 z dnia 17 lutego 2014 r. upoważniająca państwa członkowskie do podpisania i ratyfikowania Porozumienia kapsztadzkiego z 2012 r. w sprawie wdrożenia postanowień protokołu z Torremolinos z 1993 r. odnoszącego się do Międzynarodowej konwencji z Torremolinos o bezpieczeństwie statków rybackich z 1977 r. lub do przystąpienia do tego porozumienia (Dz.U. L 106 z 9.4.2014, s. 4).

¹³ Por. w szczególności w opinii 2/91, pkt 27 i w opinii 1/13 pkt 44–46 i 50, w szczególności pkt 44, który brzmi: „W każdym razie kwestia ewentualnej niemożności, by Unia stała się formalnie stroną umowy międzynarodowej, nie ma znaczenia dla sprawy. W sytuacji bowiem, gdy warunki udziału w takim porozumieniu wykluczają jego zawarcie przez samą Unię, mimo iż mieści się ono w jej kompetencji zewnętrznej, kompetencja może zostać wykonana za pośrednictwem państw członkowskich działających w interesie Unii (zob. podobnie opinia 2/91, EU:C:1993:106, pkt 5)”.

16. Kilka delegacji zadało pytania dotyczące tego, że niektóre państwa członkowskie już podpisały, a w niektórych przypadkach – również ratyfikowały konwencję. Ważność tych podpisów i aktów ratyfikacji wynika z prawa krajowego danego państwa członkowskiego, jak również z prawa międzynarodowego publicznego. Proponowana decyzja nie wpływa na ważność tych aktów. Ma ona raczej zapewnić, by państwa członkowskie, które mają stać się lub stały się stroną konwencji, przestrzegały postanowień Traktatu dotyczących kompetencji¹⁴. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez przyjęcie przez Radę proponowanej decyzji.

IV. PODSUMOWANIE

17. Niektóre części Konwencji Rady Europy w sprawie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, zabezpieczenia i obsługi podczas meczów piłki nożnej i innych imprez sportowych (CETS nr 218), a dokładniej jej art. 11 ust. 2 i 4, wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii.
18. Zważywszy że Unia nie może stać się stroną konwencji, należy upoważnić państwa członkowskie – w odniesieniu do części konwencji wchodzących w zakres wyłącznej kompetencji Unii – do stania się stroną konwencji. Upoważnienie takie nie wpływa na ważność już złożonych podpisów i aktów ratyfikacji konwencji.

¹⁴ Takie upoważnienie ma również zastosowanie do sytuacji, w których państwa członkowskie stały się zgodnie z prawem już wcześniej pełnoprawną stroną, ale w których następnie, ze względu na rozszerzenie kompetencji UE, mogą one być tylko nadal postrzegane jako będące stroną w interesie UE.