

Bruxelles, 14 iunie 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Sursă:	Serviciul juridic
Destinatar:	Grupul de lucru pentru asigurarea respectării legii
Subiect:	Propunere de decizie a Consiliului de autorizare a statelor membre să devină parte, în interesul Uniunii Europene, la Convenția Consiliului Europei privind o abordare integrată în materie de siguranță, securitate și servicii la meciurile de fotbal și la alte evenimente sportive (CETS nr. 218) - aspecte procedurale

I. INTRODUCERE

1. La 27 aprilie 2018, Comisia a adoptat o propunere de decizie a Consiliului de autorizare a statelor membre să devină parte, în interesul Uniunii Europene, la Convenția Consiliului Europei privind o abordare integrată în materie de siguranță, securitate și servicii la meciurile de fotbal și la alte evenimente sportive (CETS nr. 218)² (denumită în continuare „propunerea de decizie”).

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

² Doc. 8577/18.

2. Atunci când Comisia a prezentat propunerea de decizie în cadrul reuniunii Grupului de lucru pentru asigurarea respectării legii din 17 mai 2018, mai multe delegații au adresat întrebări referitoare la necesitatea și la efectele propunerii de decizie, în special în contextul în care multe state membre deja au semnat, iar unele au și ratificat Convenția Consiliului Europei privind o abordare integrată în materie de siguranță, securitate și servicii la meciurile de fotbal și la alte evenimente sportive (CETS nr. 218) (denumită în continuare „convenția”).
3. În cadrul aceleiași reuniuni, reprezentantul Serviciului juridic al Consiliului (SJC) a formulat răspunsuri orale inițiale la aceste întrebări. Prezentul aviz confirmă în scris și dezvoltă conținutul declarațiilor făcute de reprezentantul SJC.

II. SITUAȚIA DE FAPT ȘI DE DREPT

4. Convenția are scopul de a oferi un mediu sigur, securizat și primitiv la meciurile de fotbal și la alte evenimente sportive (articolul 2 din convenție). Aceasta impune părților la convenție să ia o serie de măsuri pentru a asigura siguranță, securitate și servicii în contextul evenimentelor sportive majore. Articolul 11 din convenție se referă la cooperarea internațională. Acesta obligă părțile să înființeze puncte naționale de informare fotbalistică care să acționeze drept puncte unice pentru schimbul tuturor informațiilor și datelor operative privind meciurile de fotbal de anvergură internațională și pentru stabilirea măsurilor cu privire la alte aspecte legate de cooperarea polițienească internațională [articolul 11 alineatele (2)-(4) din convenție].
5. Convenția este deschisă pentru semnare numai de către state³. Până în prezent, o serie de state membre au semnat convenția, iar unele dintre acestea au și ratificat-o⁴.

³ Articolul 16 alineatul (1) din convenție prevede că aceasta este deschisă pentru semnare de către statele membre ale Consiliului Europei, statele părți la Convenția culturală și de către orice stat nemembru al Consiliului Europei (sublinierea noastră), iar articolul 18 alineatul (1) din convenție prevede că, după intrarea în vigoare a convenției, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, după consultarea părților, poate invita orice stat nemembru al Consiliului Europei să adere la convenție (sublinierea noastră).

⁴ Lista completă a statelor care au semnat și ratificat convenția este disponibilă la adresa: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. În scopul prevenirii și combaterii violenței legate de fotbal, Decizia 2002/348/JAI a Consiliului privind siguranța la meciurile de fotbal de anvergură internațională⁵ facilitează schimbul de informații cu privire la evenimentele fotbalistice, obligând statele membre să creeze sau să desemneze un punct național de informare fotbalistică cu caracter polițienesc [articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2002/348/JAI a Consiliului]. Articolul 2 din Decizia 2002/348/JAI a Consiliului stabilește sarcinile punctelor naționale de informare fotbalistică, iar articolele 3 și 4 din respectiva decizie stabilesc norme specifice în ceea ce privește schimbul și prelucrarea de informații polițienești între punctele naționale de informare fotbalistică înainte, în timpul și după evenimente fotbalistice de anvergură internațională.

III. ANALIZĂ JURIDICĂ

1. Necesitatea autorizării

7. Necesitatea autorizării statelor membre să devină, în interesul Uniunii, parte la convenție apare numai în cazul în care convenția sau părți din ea intră în sfera de competență exclusivă a Uniunii. Autorizația acordată în propunerea de decizie este limitată „în ceea ce privește părțile care țin de competența exclusivă a Uniunii”⁶. Considerentul 3 din propunerea de decizie clarifică faptul că „părțile” se referă la articolul 11 alineatele (2)-(4) din convenție. Nu s-a afirmat că în sfera de competență exclusivă a Uniunii intră alte părți ale convenției decât articolul 11 alineatele (2)-(4). Prin urmare, analiza care urmează, referitoare la competențe, se limitează la aceste dispoziții.

⁵ Decizia 2002/348/JAI a Consiliului din 25 aprilie 2002 privind siguranța la meciurile de fotbal de anvergură internațională (JO L 121, 8.5.2002, p. 1).

⁶ Articolul 1 din propunerea de decizie.

8. Obligația prevăzută la articolul 11 alineatele (2)-(4) din Convenție, și anume obligația de a institui sau de a desemna puncte naționale de informare fotbalistică în cadrul forțelor de poliție, responsabile cu schimbul de informații și facilitarea punerii în aplicare a cooperării polițienești în ceea ce privește meciurile de fotbal de anvergură internațională, ține de domeniul cooperării polițienești. Cu toate că cooperarea polițienească este, în principiu, un domeniu de competență partajată între Uniune și statele membre [articolul 4 alineatul (2) litera (j) din TFUE], Uniunea are o competență externă exclusivă atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din TFUE.
9. Articolul 3 alineatul (2) din TFUE prevede: „De asemenea, competența Uniunii este exclusivă în ceea ce privește încheierea unui acord internațional (...) în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora”.⁷
10. În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție, „[î]n scopul de a aprecia dacă (...) angajamentele (...) «ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare al acestora» în sensul articolului 3 alineatul (2) din TFUE, trebuie folosită ca temei jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia acest risc există în cazul în care angajamentele respective intră în domeniul de aplicare al normelor menționate.”⁸ SJC observă că articolul 11 alineatele (2)-(4) din Convenție coincid cu anumite dispoziții ale articolelor 1 și 2 din Decizia 2002/348/JAI a Consiliului⁹. Aceste articole ale Convenției intră, așadar, în domeniul de aplicare al normelor comune în sensul articolului 3 alineatul (2) din TFUE, care pot fi afectate de angajamentele internaționale.

⁷ Această dispoziție reflectă Hotărârea AETR (EU:C:1971:32) și jurisprudența dezvoltată plecând de la această hotărâre.

⁸ Avizul 2/15 din 16 mai 2017, *ALS cu Singapore*, EU:C:2017:376, punctul 180; Avizul 3/15 din 14 februarie 2017 (*Tratatul de la Marrakesh privind accesul la operele publicate*), EU:C:2017:114, punctul 105; Hotărârea Curții de Justiție din 4 septembrie 2014 în cauza C-114/12, *Comisia/Consiliul*, (Convenția Consiliului Europei privind organismele de radiodifuziune), EU:C:2014:2151, punctul 68; Avizul 1/13 din 14 octombrie 2014, (*Convenția de la Haga răpire de copii*), EU:C:2014:2303, punctul 71; și Hotărârea Curții de Justiție din 26 noiembrie 2014 în cauza C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, punctul 29.

⁹ În detaliu, partea introductivă a articolului 11 alineatul (2) din Convenție corespunde articolului 1 alineatul (1) din Decizia 2002/348/JAI a Consiliului, articolul 11 alineatul (2) litera (a) din Convenție reflectă conținutul articolului 1 alineatul (3) și al articolului 2 alineatul (1) din Decizia 2002/348/JAI a Consiliului, articolul 11 alineatul (2) litera (b) din Convenție pe cel al articolului 2 alineatul (2) din Decizia 2002/348/JAI a Consiliului, iar articolul 11 alineatul (2) litera (c) din Convenție pe cel al articolului 2 alineatul (3) din Decizia 2002/348/JAI a Consiliului. Articolul 11 alineatul (3) din Convenție corespunde articolului 1 alineatul (4) și articolului 2 din Decizia 2002/348/JAI a Consiliului. Articolul 11 alineatul (4) din Convenție corespunde articolului 1 alineatul (2) din Decizia 2002/348/JAI a Consiliului.

11. Curtea a precizat că un risc de afectare a normelor comune („ar putea aduce atingere normelor comune”) nu presupune o contradicție între angajamentele internaționale și normele comune respective¹⁰. Lipsa de contradicție dintre dispozițiile Convenției și cele ale Deciziei 2002/348/JAI a Consiliului nu schimbă așadar concluzia că există un risc de afectare a normelor comune.
12. Părți ale Convenției, și anume articolul 11 alineatele (2)-(4) țin așadar de competența exclusivă a Uniunii în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din TFUE.

2. Chestiuni procedurale

13. În conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din TFUE: „[Î]n cazul în care tratatele atribuie Uniunii competență exclusivă (...), numai Uniunea poate legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune (...)”. Întrucât Convenția nu permite Uniunii Europene să devină parte ea însăși, deși unele părți ale Convenției intră în competența exclusivă a Uniunii, numai statele membre pot deveni părți la Convenție. Cu toate acestea, pentru părțile care intră în competența exclusivă a Uniunii, statele membre trebuie să fie abilitate de Uniune. Propunerea de decizie, odată adoptată, va acorda această abilitare prin autorizarea statelor membre să devină părți la Convenție, în interesul Uniunii, în ceea ce privește părțile care intră în sfera de competență exclusivă a Uniunii.

¹⁰ Avizul 2/15, *ALS cu Singapore*, EU:C:2017:376, punctul 201; Avizul 3/15 din 14 februarie 2017 (*Tratatul de la Marrakesh privind accesul la operele publicate*), EU:C:2017:114, punctele 113-114; Avizul 1/13 din 14 octombrie 2014, (*Convenția de la Haga răpire de copii*), EU:C:2014:2303, punctele 84-90 și în special punctul 86; Hotărârea Curții de Justiție din 26 noiembrie 2014 în cauza C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, punctele 48 și 49; Hotărârea Curții de Justiție din 4 septembrie 2014 în cauza C-114/12, *Comisia/Consiliul*, (Convenția Consiliului Europei privind organismele de radiodifuziune), EU:C:2014:2151, punctele 70 și 71; și Avizul 1/03 din 7 februarie 2006, (*Noua Convenție de la Lugano*), EU:C:2006:81, punctele 143 și 151-153.

14. SJC a oferit deja în trecut explicații detaliate cu privire la aplicabilitatea temeiului juridic procedural al articolului 218 alineatul (6) din TFUE în cazul acordurilor încheiate prin intermediul statelor membre¹¹. Consiliul a utilizat această procedură în mai multe rânduri în diferite domenii¹² și această practică își poate găsi temeiul în jurisprudența Curții; două metode au fost recunoscute pentru încheierea de acorduri internaționale de către Uniune: încheierea fie de către Uniunea însăși, fie prin intermediul statelor membre¹³.
15. Dat fiind faptul că temeiul juridic procedural al propunerii de decizie este articolul 218 alineatul (6) litera (v) din TFUE, Consiliul trebuie să obțină aprobarea Parlamentului European înainte de adoptarea acesteia.

¹¹ Avizul SJC din doc. 15370/14.

¹² Decizia (UE) 2015/2071 a Consiliului din 10 noiembrie 2015 de autorizare a statelor membre să ratifice, în interesul Uniunii Europene, Protocolul din 2014 la Convenția privind munca forțată din 1930 a Organizației Internaționale a Muncii în ceea ce privește articolele 1-4 din protocol privind aspectele referitoare la cooperarea judiciară în materie penală, JO L 301, 18.11.2015, p. 47; Decizia (UE) 2015/799 a Consiliului din 18 mai 2015 de autorizare a statelor membre să devină părți, în interesul Uniunii Europene, la Convenția internațională a Organizației Maritime Internaționale privind standardele de pregătire a navigatorilor, brevetare/atestare și efectuare a serviciului de cart pentru personalul navelor de pescuit, JO L 127, 22.5.2015, p. 20, și Decizia 2014/195/UE a Consiliului din 17 februarie 2014 de autorizare a statelor membre pentru a semna, a ratifica sau a adera la Acordul de la Cape Town din 2012 privind punerea în aplicare a dispozițiilor Protocolului de la Torremolinos din 1993 referitor la Convenția internațională de la Torremolinos pentru siguranța navelor de pescuit din 1977, JO L 106, 9.4.2014, p. 4.

¹³ A se vedea în special Avizul 2/91, punctul 27, și Avizul 1/13, punctele 44-46 și punctul 50, în special punctul 44, care prevede: „În orice caz, problema eventualei imposibilități a Uniunii de a deveni în mod oficial parte la un acord internațional este lipsită de relevanță. Astfel, în ipoteza în care condițiile de participare la un asemenea acord exclud încheierea acestuia de către Uniune însăși, chiar dacă această încheiere ține de competența externă a Uniunii, competența respectivă poate fi exercitată prin intermediul statelor membre care acționează în interesul Uniunii (a se vedea în acest sens Avizul 2/91, EU:C:1993:106, punctul 5).”

16. Mai multe delegații au adresat întrebări referitoare la faptul că unele state membre au semnat deja convenția și, în unele cazuri, au și ratificat-o. Validitatea acestor semnături și acte de ratificare este determinată de dreptul național al statului membru în cauză, precum și de dreptul internațional public. Propunerea de decizie nu afectează validitatea actelor respective. Scopul ei este mai degrabă de a garanta că statele membre care sunt pe cale să devină sau care au devenit parte la convenție respectă dispozițiile tratatului referitoare la competențe¹⁴. Acest scop va fi îndeplinit prin adoptarea de către Consiliu a propunerii de decizie.

IV. CONCLUZIE

17. Anumite părți ale Convenției Consiliului Europei privind o abordare integrată în materie de siguranță, securitate și servicii la meciurile de fotbal și la alte evenimente sportive (CETS nr. 218), mai precis articolul 11 alineatele (2)-(4), țin de competența exclusivă a Uniunii.
18. Dat fiind faptul că Uniunea nu poate deveni parte la convenție, statele membre au nevoie de autorizare, pentru părțile din convenție care intră în sfera de competență exclusivă a Uniunii, pentru a deveni parte la convenție. O astfel de autorizare nu afectează validitatea semnăturilor și a actelor de ratificare ale convenției care au fost deja adoptate.

¹⁴ O astfel de autorizare este aplicabilă și în situații în care statele membre au devenit deja în mod legal parte de plin drept în trecut, dar în care, dată fiind extinderea competențelor UE, acestea nu pot continua să fie considerate parte decât în interesul UE.