

V Bruseli 14. júna 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

STANOVISKO PRÁVNEHO SERVISU¹

Od:	Právny servis
Komu:	Pracovná skupina pre presadzovanie práva
Predmet:	Návrh rozhodnutia Rady, ktorým sa členským štátom povoľuje, aby sa v záujme Európskej únie stali zmluvnou stranou Dohovoru Rady Európy o integrovanom prístupe k ochrane, bezpečnosti a usporiadateľským službám na futbalových zápasoch a iných športových podujatiach (CETS č. 218) – procedurálne aspekty

I. ÚVOD

1. Komisia prijala 27. apríla 2018 návrh rozhodnutia Rady, ktorým sa členským štátom povoľuje, aby sa v záujme Európskej únie stali zmluvnou stranou Dohovoru Rady Európy o integrovanom prístupe k ochrane, bezpečnosti a usporiadateľským službám na futbalových zápasoch a iných športových podujatiach (CETS č. 218)² (ďalej len „navrhované rozhodnutie“).

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

² 8577/18.

2. Po tom, ako Komisia predstavila navrhované rozhodnutie na zasadnutí pracovnej skupiny pre presadzovanie práva 17. mája 2018, niekoľko delegácií položilo otázky týkajúce sa potreby a účinkov navrhovaného rozhodnutia, a to najmä v súvislosti s tým, že mnohé členské štáty už Dohovor Rady Európy o integrovanom prístupe k ochrane, bezpečnosti a usporiadateľským službám na futbalových zápasoch a iných športových podujatiach (CETS č. 218, ďalej len „dohovor“) podpísali a niektoré ho aj ratifikovali.
3. Na rovnakom zasadnutí poskytol zástupca právneho servisu Rady na uvedené otázky východiskové ústne odpovede. Toto stanovisko je písomným potvrdením obsahu odpovedí zástupcu právneho servisu a ďalej ich rozvíja.

II. PRÁVNÝ A VECNÝ RÁMEC

4. Cieľom dohovoru je zaistiť chránené, bezpečné a otvorené prostredie na futbalových zápasoch a iných športových podujatiach (článok 2 dohovoru). Vyžaduje sa v ňom, aby jeho zmluvné strany prijali viacero opatrení na zaistenie ochrany, bezpečnosti a usporiadateľských služieb v kontexte významných športových podujatí. Článok 11 dohovoru sa zaoberá medzinárodnou spoluprácou. Stanovuje sa v ňom povinnosť strán dohovoru vytvoriť národné futbalové informačné strediská, ktoré majú pôsobiť ako určené jednotné miesta na výmenu všetkých informácií a spravodajských informácií v súvislosti s futbalovými zápasmi s medzinárodným rozmerom a na riešenie ďalších záležitostí medzinárodnej policajnej spolupráce (článok 11 ods. 2 a 4 dohovoru).
5. Dohovor je otvorený na podpis len pre štáty³. Doteraz podpísalo dohovor viacero členských štátov, pričom niektoré ho aj ratifikovali⁴.

³ Pozri článok 16 ods. 1 dohovoru, v ktorom sa hovorí, že „[tento] dohovor je otvorený na podpis všetkým členským štátom Rady Európy, zmluvným štátom Európskeho kultúrneho dohovoru a všetkým nečlenským štátom Rady Európy, ktoré...“, ako aj článok 18 ods. 1 dohovoru v znení „[po] nadobudnutí platnosti tohto dohovoru môže Výbor ministrov Rady Európy po konzultácii so stranami dohovoru prizvať k pristúpeniu k dohovoru aj akýkoľvek nečlenský štát Rady Európy...“ (neoficiálny preklad, doplnené podčiarknutie).

⁴ Úplný zoznam štátov, ktoré podpísali a ratifikovali dohovor, je dostupný na stránke: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Na účely predchádzania násiliu spojenému s futbalom a boja proti nemu sa rozhodnutím Rady 2002/348/SVV týkajúce sa bezpečnosti v súvislosti s futbalovými zápasmi s medzinárodným rozmerom⁵ uľahčuje výmena informácií v súvislosti s futbalovými podujatiami tým, že sa členským štátom ukladá povinnosť zriadiť alebo určiť národné futbalové informačné stredisko policajného charakteru (článok 1 ods. 1 rozhodnutia Rady 2002/348/SVV). V článku 2 rozhodnutia Rady 2002/348/SVV sa stanovujú úlohy národných futbalových informačných stredísk a v článku 3 a 4 uvedeného rozhodnutia sa stanovujú konkrétne pravidlá týkajúce sa výmeny policajných informácií medzi národnými futbalovými informačnými strediskami a zaobchádzania s takýmito informáciami pred futbalovými podujatiami s medzinárodným rozmerom, počas nich a po nich.

III. PRÁVNÁ ANALÝZA

1. Potreba povolenia

7. Potreba povoliť členským štátom, aby sa v záujme Únie stali členskými štátmi dohovoru, vzniká len vtedy, ak dohovor alebo jeho časti patria do výlučnej právomoci Únie. Povolenie udelené v navrhovanom rozhodnutí sa obmedzuje na „*časti, ktoré patria do výlučnej právomoci Únie*“⁶. V odôvodnení 3 navrhovaného rozhodnutia sa vysvetľuje, že slovom „*časti*“ sa odkazuje na článok 11 ods. 2 a 4 dohovoru. Zatiaľ nikto nenamietal, že by do výlučnej právomoci Únie patrili aj iné časti dohovoru ako článok 11 ods. 2 a 4. Preto sa nasledujúca analýza právomocí obmedzuje na uvedené ustanovenia.

⁵ Rozhodnutie Rady 2002/348/SVV z 25. apríla 2002 týkajúce sa bezpečnosti v súvislosti s futbalovými zápasmi s medzinárodným rozmerom (Ú. v. ES L 121, 8.5.2002, s. 1).

⁶ Článok 1 navrhovaného rozhodnutia.

8. Povinnosť ustanovená v článku 11 ods. 2 a 4 dohovoru, t. j. povinnosť zriadiť alebo určiť v rámci policajných zborov národné futbalové informačné strediská, ktoré sú zodpovedné za výmenu informácií a uľahčovanie realizácie policajnej spolupráce v súvislosti s futbalovými zápasmi s medzinárodným rozmerom, patrí do oblasti policajnej spolupráce. Hoci je policajná spolupráca oblasťou, ktorá patrí do spoločnej právomoci Únie a členských štátov [článok 4 ods. 2 písm. j) ZFEÚ], Únia má výlučnú vonkajšiu právomoc, ak sú splnené podmienky stanovené v článku 3 ods. 2 ZFEÚ.
9. Článok 3 ods. 2 ZFEÚ znie: „*Únia má tiež výlučnú právomoc uzavrieť medzinárodnú dohodu, [...] ak môžu byť [jej] uzavretím [...] dotknuté spoločné pravidlá alebo pozmenený rozsah ich pôsobnosti.*“⁷
10. Podľa judikatúry Súdneho dvora je „[na] účely posúdenia, či sa [...] záväzky [...] „*môžu dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť rozsah ich pôsobnosti*“ v zmysle článku 3 ods. 2 ZFEÚ, [...] potrebné vychádzať z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej toto riziko existuje, pokiaľ tieto záväzky patria do oblasti uplatnenia uvedených pravidiel.“⁸ Právny servis Rady poznamenáva, že článok 11 ods. 2 a 4 dohovoru sa prekrýva s určitými ustanoveniami článkov 1 a 2 rozhodnutia Rady 2002/348/SVV⁹. Tieto články dohovoru preto patria do rozsahu pôsobnosti spoločných pravidiel v zmysle článku 3 ods. 2 ZFEÚ, ktoré môžu byť ovplyvnené medzinárodnými záväzkami.

⁷ Toto ustanovenie vychádza z rozsudku AETR (EU:C:1971:32) a z judikatúry, ktorá sa rozvinula na jeho základe.

⁸ Stanovisko 2/15 zo 16. mája 2017, *Dohoda o voľnom obchode so Singapurom*, EU:C:2017:376, bod 180; stanovisko 3/15 zo 14. februára 2017 (*Marrákešská zmluva o prístupe k uverejneným dielam*), EU:C:2017:114, bod 105; rozsudok Súdneho dvora zo 4. septembra 2014 vo veci C-114/12, *Komisija/Rada* (Dohovor Rady Európy o vysielacích právach), EU:C:2014:2151, bod 68; stanovisko 1/13 zo 14. októbra 2014 (*Haagsky dohovor o únosoch detí*) EU:C:2014:2303, bod 71; a rozsudok Súdneho dvora z 26. novembra 2014 vo veci C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, bod 29.

⁹ Pri podrobnom pohľade zodpovedá úvodná formulácia článku 11 ods. 2 dohovoru článku 1 ods. 1 rozhodnutia Rady 2002/348/SVV, článok 11 ods. 2 písm. a) dohovoru odráža obsah článku 1 ods. 3 a článku 2 ods. 1 rozhodnutia Rady 2002/348/SVV, ďalej článok 11 ods. 2 písm. b) dohovoru obsah článku 2 ods. 2 rozhodnutia Rady 2002/348/SVV a článok 11 ods. 2 písm. c) dohovoru obsah článku 2 ods. 3 rozhodnutia Rady 2002/348/SVV. Článok 11 ods. 4 dohovoru zodpovedá článku 1 ods. 2 rozhodnutia Rady 2002/348/SVV.

11. Súdny dvor objasnil, že riziko ovplyvnenia spoločných pravidiel („*môžu byť ovplyvnené spoločné pravidlá*“) neznamena rozpor medzi medzinárodnými záväzkami a uvedenými spoločnými pravidlami¹⁰. Neexistencia rozporu medzi ustanoveniami dohovoru a ustanoveniami rozhodnutia Rady 2002/348/SVV preto nemení záver, že existuje riziko ovplyvnenia spoločných pravidiel.
12. Časti dohovoru, konkrétne jeho článok 11 ods. 2 a 4, preto patria do výlučnej právomoci Únie podľa článku 3 ods. 2 ZFEÚ.

2. Procedurálne otázky

13. Podľa článku 2 ods. 1 ZFEÚ, „[a]k zmluvy prenesú na Úniu výlučnú právomoc v určitej oblasti, len Únia môže vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty, pričom členské štáty tak môžu urobiť len vtedy, ak ich na to splnomocní Únia [...]“. Keďže dohovor neumožňuje samotnej EÚ stať sa jeho stranou, hoci časti dohovoru patria do výlučnej právomoci Únie, zmluvnou stranou dohovoru sa môžu stať len členské štáty. Pokiaľ však ide o časti, ktoré patria do výlučnej právomoci Únie, je potrebné, aby ich Únia splnomocnila. Navrhované rozhodnutie by po jeho prijatí znamenalo udelenie takéhoto splnomocnenia tým, že by sa v ňom povolilo členským štátom, aby sa stali zmluvnými stranami dohovoru v záujme Únie, pokiaľ ide o časti, ktoré patria do výlučnej právomoci Únie.

¹⁰ Stanovisko 2/15, *Dohoda o voľnom obchode so Singapurom*, EU:C:2017:376, bod 201; stanovisko 3/15 zo 14. februára 2017 (*Marrákešská zmluva o prístupe k uverejneným dielam*), EU:C:2017:114, body 113 – 114; stanovisko 1/13 zo 14. októbra 2014 (*Haagsky dohovor o únosoch detí*) EU:C:2014:2303, body 84 až 90, a najmä bod 86; rozsudok Súdneho dvora z 26. novembra 2014 vo veci C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, body 48 a 49; rozsudok Súdneho dvora zo 4. septembra 2014 vo veci C-114/12, *Komisija/Rada* (Dohovor Rady Európy o vysielacích právach), EU:C:2014:2151, body 70 a 71; a stanovisko 1/03 zo 7. februára 2006, (*nový Lugánsky dohovor*), ECLI:EU:C:2006:81, body 143 a 151 až 153.

14. Právny servis Rady už v minulosti poskytol podrobné vysvetlenia týkajúce sa uplatnenia procesného právneho základu článku 218 ods. 6 ZFEÚ na dohody uzavreté prostredníctvom členských štátov¹¹. Rada použila tento postup v mnohých prípadoch v rôznych oblastiach¹² a pre takúto prax možno nájsť oporu v judikatúre Súdneho dvora; uznávajú sa dve metódy, ktorými Únia uzatvára medzinárodné dohody: buď ich uzavrie samotná, alebo prostredníctvom členských štátov¹³.
15. Keďže procedurálny právny základ navrhovaného rozhodnutia je článok 218 ods. 6 bod v) ZFEÚ, Rada musí pred jeho prijatím získať súhlas Európskeho parlamentu.

¹¹ Stanovisko právneho servisu Rady v dokumente 15370/14.

¹² Rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/2071 z 10. novembra 2015, ktorým sa členské štáty splnomocňujú ratifikovať v záujme Európskej únie Protokol z roku 2014 k Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce z roku 1930 o nútenej alebo povinnej práci, pokiaľ ide o články 1 až 4 protokolu vzťahujúce sa na záležitosti týkajúce sa justičnej spolupráce v trestných veciach (Ú. v. EÚ L 301, 18.11.2015, s. 47); rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/799 z 18. mája 2015, ktorým sa členské štáty oprávňujú, aby sa v záujme Európskej únie stali zmluvnými stranami Medzinárodného dohovoru Medzinárodnej námornej organizácie o normách výcviku, kvalifikácie a strážnej služby posádky rybárskych plavidiel (Ú. v. EÚ L 127, 22.5.2015, s. 20) a rozhodnutie Rady 2014/195 zo 17. februára 2014, ktorým sa členské štáty oprávňujú podpísať a ratifikovať Dohodu z Kapského mesta z roku 2012 o vykonávaní ustanovení protokolu z Torremolinosu z roku 1993 týkajúceho sa Medzinárodného dohovoru o bezpečnosti rybárskych plavidiel z Torremolinosu z roku 1977 alebo k nej pristúpiť (Ú. v. EÚ L 106, 9.4.2014, s. 4).

¹³ Pozri najmä bod 27 v stanovisku 2/91, body 44 – 46 a 50 v stanovisku 1/13, a najmä jeho bod 44, ktorý znie: „*V každom prípade otázka prípadnej nemožnosti pre Úniu stať sa zmluvnou stranou medzinárodnej dohody je irelevantná. Za predpokladu, že by podmienky účasti na tejto dohode vylučovali jej uzavretie samotnou Úniou, hoci by táto dohoda patrila do vonkajšej právomoci Únie, sa totiž táto právomoc môže vykonať prostredníctvom členských štátov konajúcich v záujme Únie (pozri v tomto zmysle stanovisko 2/91, EU:C:1993:106, bod 5).*“.

16. Viaceré delegácie mali otázky týkajúce sa skutočnosti, že niektoré členské štáty už dohovor podpísali, a v niektorých prípadoch ho aj ratifikovali. Platnosť týchto podpisov a ratifikačných listín sa určuje podľa vnútroštátneho práva dotknutého členského štátu, ako aj podľa medzinárodného práva verejného. Navrhované rozhodnutie nemá vplyv na platnosť týchto aktov. Jeho cieľom je skôr zabezpečiť, aby členské štáty, ktoré sa stanú alebo sa stali zmluvnou stranou dohovoru, dodržiavali ustanovenia zmluvy týkajúce sa právomocí¹⁴. Tento účel sa dosiahne prostredníctvom prijatia navrhovaného rozhodnutia Radou.

IV. ZÁVER

17. Časti Dohovoru Rady Európy o integrovanom prístupe k ochrane, bezpečnosti a usporiadateľským službám na futbalových zápasoch a iných športových podujatiach (CETS č. 218), presnejšie jeho článok 11 ods. 2 a 4, patria do výlučnej právomoci Únie.
18. Keďže samotná Únia sa nemôže stať zmluvnou stranou dohovoru, členským štátom sa musí povoliť, aby sa stali jeho zmluvnou stranou, pokiaľ ide o časti dohovoru, ktoré patria do výlučnej právomoci Únie. Takéto povolenie nemá vplyv na platnosť podpisov a ratifikačných listín dohovoru, ktoré sa už zrealizovali.

¹⁴ Takéto povolenie sa vzťahuje aj na situácie, keď sa členské štáty už v minulosti legálne stali samostatnou zmluvnou stranou, ale v dôsledku rozšírenia právomocí EÚ ich možno naďalej považovať za zmluvnú stranu len v záujme EÚ.