

Bruselj, 14. junij 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Pošiljatelj:	pravna služba
Prejemnik:	Delovna skupina za organe pregona
Zadeva:	Predlog sklepa Sveta o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije postanejo pogodbenice Konvencije Sveta Evrope o celostnem pristopu k varnosti, zaščiti in storitvah na nogometnih tekmah in drugih športnih dogodkih (CETS št. 218) – postopkovni vidiki

I. UVOD

1. Komisija je 27. aprila 2018 sprejela predlog sklepa Sveta o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije postanejo pogodbenice Konvencije Sveta Evrope o celostnem pristopu k varnosti, zaščiti in storitvah na nogometnih tekmah in drugih športnih dogodkih (CETS št. 218)² (v nadaljnjem besedilu: predlagani sklep).

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščne objave si Svet pridržuje vse pravice.

² Dok. 8577/18.

2. Ko je Komisija predstavila predlagani sklep na seji Delovne skupine za organe pregona (LEWP) 17. maja 2018, je več delegacij vprašalo, ali je sklep sploh potreben in kakšni bi bili njegovi učinki, zlasti glede na to, da je veliko držav članic Konvencijo Sveta Evrope o celostnem pristopu k varnosti, zaščiti in storitvah na nogometnih tekmah in drugih športnih dogodkih (CETS št. 218) (v nadaljnjem besedilu: Konvencija) že podpisalo, nekatere pa so jo že tudi ratificirale.
3. Na isti seji je predstavnik pravne službe Sveta v zvezi s tem ustno podal nekaj okvirnih odgovorov. To mnenje pisno potrjuje in dodatno pojasnjuje izjave predstavnika pravne službe Sveta na seji.

II. PRAVNI IN STVARNI OKVIR

4. Namen Konvencije je zagotoviti varno, varovano in gostoljubno okolje na nogometnih tekmah in drugih športnih dogodkih (člen 2 Konvencije). Od pogodbenic zahteva, da sprejmejo več ukrepov za zagotovitev varnosti, varovanja in storitev ob velikih športnih dogodkih. Člen 11 Konvencije ureja mednarodno sodelovanje. Pogodbenicam nalaga ustanovitev nacionalnih nogometnih informacijskih točk, ki delujejo kot osrednja točka za izmenjavo vseh informacij in obveščevalnih podatkov glede nogometnih tekem mednarodnega značaja ter za reševanje drugih vprašanj v zvezi z mednarodnim policijskim sodelovanjem (člena 11(2) in (4) Konvencije).
5. Konvencijo lahko podpišejo samo države³. Doslej je Konvencijo podpisalo več držav članic, nekatere pa so jo tudi že ratificirale⁴.

³ Glej člen 16(1) Konvencije, ki določa, da je ta konvencija na voljo za podpis državam članicam Sveta Evrope, državam pogodbenicam Kulturne konvencije in morebitnim drugim državam, ki niso države članice Sveta Evrope, ki so (...)“ (podčrtava PSS), in člen 18(1), ki določa, da lahko Odbor ministrov Sveta Evrope po začetku veljavnosti te konvencije na podlagi posveta s pogodbenicami povabi katero koli državo, ki ni članica Sveta Evrope, naj pristopi h Konvenciji (...)“ (podčrtava PSS).

⁴ Seznam držav, ki so podpisale in ratificirale Konvencijo, je na voljo na:
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Sklep Sveta 2002/348/PNZ o varnosti na nogometnih tekmah mednarodnega značaja⁵ je za namene preprečevanja nasilja, povezanega z nogometom, in boja proti njemu, olajšal izmenjavo informacij v zvezi z nogometnimi prireditvami, in sicer je države članice obvezal k ustanovitvi ali določitvi nacionalne nogometne informacijske točke policijske narave (člen 1(1) Sklepa Sveta 2002/348/PNZ). Člen 2 Sklepa Sveta 2002/348/PNZ določa naloge nacionalnih nogometnih informacijskih točk, njegova člena 3 in 4 pa določata posebna pravila v zvezi z izmenjavo in obdelavo policijskih informacij med nacionalnimi nogometnimi informacijskimi točkami pred in med nogometnimi prireditvami mednarodnega značaja ter po njih.

III. PRAVNA ANALIZA

1. Ali je pooblastitev potrebna

7. Vprašanje, ali je pooblastitev držav članic, da v interesu Unije postanejo pogodbenice Konvencije, potrebna, je relevantno samo, če Konvencija v celoti ali delno spada v izključno pristojnost Unije. Pooblastitev iz predlaganega sklepa je omejena „v zvezi s tistimi deli, ki sodijo v izključno pristojnost Unije“⁶. Iz uvodne izjave 3 predlaganega sklepa jasno izhaja, da se „tisti(...) deli“ nanašajo na člen 11(2) in (4) Konvencije. Nikjer ni trditve, da v izključno pristojnost Unije razen člena 11(2) in (4) Konvencije spada še kak drug njen del. Analiza pristojnosti, ki sledi, je torej omejena na ti določbi.

⁵ Sklep Sveta 2002/348/PNZ z dne 25. aprila 2002 o varnosti na nogometnih tekmah mednarodnega značaja, UL L 121, 8.5.2002, str. 1.

⁶ Člen 1(1) predlaganega sklepa.

8. Obveznost iz člena 11(2) in (4) Konvencije, namreč v okviru policije ustanoviti ali določiti pristojno nacionalno nogometno informacijsko točko, odgovorno za izmenjavo informacij in lažje uresničevanje policijskega sodelovanja v zvezi z nogometnimi tekmami mednarodnega značaja, spada v področje policijskega sodelovanja. Čeprav si pristojnost za policijsko sodelovanje Unija in države članice načeloma delita (člen 4(2)(j) PDEU), pa je Unija izključno zunanje pristojna, če so izpolnjeni pogoji iz člena 3(2) PDEU.
9. Člen 3(2) PDEU se glasi: „Unija ima tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma (...) kolikor [ta sklenitev] lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.“⁷
10. V skladu s sodno prakso Sodišča „[z]aradi presoje, ali (...) zaveze (...) ,lahko vplivajo na skupna pravila ali spremenijo njihovo področje uporabe’ v smislu člena 3(2) PDEU, je treba izhajati iz ustaljene sodne prakse Sodišča, v skladu s katero ta nevarnost obstaja, če te zaveze spadajo na področje uporabe navedenih pravil.“⁸ PSS ugotavlja, da člen 11(2) in (4) Konvencije sovпада z nekaterimi določbami členov 1 in 2 Sklepa Sveta 2002/348/PNZ⁹. Ta člena Konvencije torej zadevata skupna pravila v smislu člena 3(2) PDEU, na katera bi mednarodne zaveze lahko vplivale.

⁷ V tej določbi odmeva sodba v zadevi AETR (EU:C:1971:32) in sodna praksa, kakor se je razvijala od te sodbe dalje.

⁸ Mnenje 2/15 z dne 16. maja 2017 (*Sporazum o prosti trgovini med Evropsko unijo in Republiko Singapur*), EU:C:2017:376, točka 180; mnenje 3/15 z dne 14. februarja 2017 (*Marakeška pogodba o dostopu do objavljenih del*), EU:C:2017:114, točka 105; sodba Sodišča z dne 4. septembra 2014 v zadevi C-114/12, *Komisija proti Svetu* (Konvencija Sveta Evrope o radiodifuziji), EU:C:2014:2151, točka 68; mnenje 1/13 z dne 14. oktobra 2014 (*Pristop tretjih držav k Haaški konvenciji*), EU:C:2014:2303, točka 71; in sodba Sodišča z dne 26. novembra 2014 v zadevi C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, točka 29.

⁹ Natančneje, uvodna dikcija člena 11(2) Konvencije ustreza členu 1(1) Sklepa Sveta 2002/348/PNZ, člen 11(2)(a) Konvencije odseva vsebino členov 1(3) in 2(1) Sklepa Sveta 2002/348/PNZ, člen 11(2)(b) Konvencije vsebino člena 2(2) Sklepa Sveta 2002/348/PNZ in člen 11(2)(c) Konvencije vsebino člena 2(3) Sklepa Sveta 2002/348/PNZ. Člen 11(4) Konvencije ustreza členu 1(2) Sklepa Sveta 2002/348/PNZ.

11. Sodišče je jasno povedalo, da nevarnost vplivanja na skupna pravila („lahko vpliva na skupna pravila“) nujno še ne pomeni neskladja med mednarodnimi zavezami in zadevnimi skupnimi pravili¹⁰. Tudi če med določbami Konvencije in določbami Sklepa Sveta 2002/348/PNZ ni protislovij, pa to še ni dovolj za sklep, da ni nikakršne nevarnosti vplivanja na skupna pravila.
12. Deli Konvencije, namreč člena 11(2) in (4), zato spadajo v izključno pristojnost Unije v skladu s členom 3(2) PDEU.

2. Postopkovna vprašanja

13. V skladu s členom 2(1) PDEU, „[č]e ima Unija po Pogodbah na določenem področju izključno pristojnost, lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte; države članice lahko tako ukrepajo same le, če jih Unija za to pooblasti (...)“. Ker Konvencija ne dopušča, da bi pogodbenica postala kar EU, četudi nekateri njeni deli sodijo v izključno pristojnost Unije, lahko njene pogodbenice postanejo le države članice. Vendar pa jih mora pri tem za dele, ki spadajo v izključno pristojnost Unije, pooblastiti Unija. S predlaganim sklepom o pooblastitvi, ko bi bil sprejet, bi bilo doseženo prav to: države članice bi bile pooblašene, da postanejo pogodbenice Konvencije v interesu Unije glede delov, ki spadajo v izključno pristojnost Unije.

¹⁰ Mnenje 2/15 (*Sporazum o prosti trgovini med Evropsko unijo in Republiko Singapur*), EU:C:2017:376, točka 201; mnenje 3/15 z dne 14. februarja 2017 (*Marakeška pogodba o dostopu do objavljenih del*), EU:C:2017:114, točki 113 in 114; mnenje 1/13 z dne 14. oktobra 2014 (*Haaška konvencija o ugrabitvi otrok*), EU:C:2014:2303, točke 84 do 90 in še zlasti točka 86; sodba Sodišča z dne 26. novembra 2014 v zadevi C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, točki 48 in 49; sodba Sodišča Evropskih skupnosti z dne 4. septembra 2014 v zadevi C-114/12, Komisija proti Svetu (Konvencija Sveta Evrope o radiodifuziji), EU:C:2014:2151, točki 70 in 71, ter mnenje 1/03 z dne 7. februarja 2006 (*Nova Luganska konvencija*), EU:C:2006:81, točke 143 in 151 do 153.

14. PSS je v preteklosti že podrobno pojasnjevala uporabo postopkovne pravne podlage iz člena 218(6) pri sporazumih, sklenjenih posredno prek držav članic¹¹. Svet je ta postopek uporabil v številnih primerih na različnih področjih¹² in tej praksi v prid govori tudi sodna praksa Sodišča; prepoznano je, da ima Unija za sklepanje mednarodnih sporazumov na voljo dve poti: nosilec sklenitve je neposredno Unija ali pa pri sklenitvi kot posrednice nastopijo države članice¹³.
15. Ker je postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep člen 218(6)(v) PDEU, mora Svet pred njegovim sprejetjem pridobiti odobritev Evropskega parlamenta.

¹¹ Mnenje PSS v dok. 15370/14.

¹² Sklep Sveta (EU) 2015/2071 z dne 10. novembra 2015 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije ratificirajo Protokol iz leta 2014 h Konvenciji Mednarodne organizacije dela o prisilnem ali obveznem delu iz leta 1930, kar zadeva člene 1 do 4 Protokola glede zadev na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, UL L 301, 18.11.2015, str. 47; Sklep Sveta (EU) 2015/799 z dne 18. maja 2015 o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije postanejo pogodbenice Mednarodne konvencije Mednarodne pomorske organizacije o standardih za usposabljanje, izdajanje spričeval in stražarjenje za osebe na ribiških ladjah, UL L 127, 22.5.2015, str. 20, in Sklep Sveta (EU) 2014/195 z dne 17. februarja 2014 o pooblastitvi držav članic, da podpišejo, ratificirajo ali pristopijo h Capetownskemu sporazumu iz leta 2012 o izvajanju določb Protokola iz Torremolinosa iz leta 1993, ki se nanaša na Mednarodno konvencijo iz Torremolinosa o varnosti ribiških plovil iz leta 1977, UL L 106, 9.4.2014, str. 4.

¹³ Glej zlasti mnenje 2/91, točka 27, mnenje 1/13, točke 44 do 46 in 50, zlasti točka 44, ki se glasi: „*Vprašanje morebitne nezmožnosti Unije, da bi formalno postala pogodbenica mednarodnega sporazuma, nikakor ni upoštevno. Če namreč pogoji za sodelovanje pri tem sporazumu izključujejo, da ga lahko sklene Unija sama, čeprav spada v zunanjo pristojnost Unije, je mogoče to pristojnost izvajati s posredovanjem držav članic, ki delujejo v interesu Unije (glej v tem smislu mnenje 2/91, EU:C:1993:106, točka 5).*“

16. Več delegacij je imelo vprašanja v zvezi z dejstvom, da so nekatere države članice Konvencijo že podpisale in jo v nekaterih primerih celo že tudi ratificirale. Veljavnost teh podpisov in aktov o ratifikaciji določa nacionalno pravo zadevne države članice ter mednarodno javno pravo. Predlagani sklep na veljavnost teh aktov ne vpliva. Njegov namen je namreč zagotoviti, da bodo države članice, ki postajajo ali so že postale pogodbenice Konvencije ravnale skladno z določbami Pogodbe glede pristojnosti¹⁴. Ta namen bo dosežen s sprejetjem predlaganega sklepa v Svetu.

IV. SKLEPNA UGOTOVITEV

17. Konvencija Sveta Evrope o celostnem pristopu k varnosti, zaščiti in storitvah na nogometnih tekmah in drugih športnih dogodkih (CETS št. 218) deloma spada v izključno pristojnost Unije, konkretno zaradi člena 11(2) in (4).
18. Ker Unija ne more postati pogodbenica Konvencije, je države članice treba pooblastiti za to, da glede delov Konvencije, ki spadajo v izključno pristojnost Unije, postanejo njene pogodbenice one. Takšna pooblastitev ne posega v veljavnost že danih podpisov in aktov o ratifikaciji Konvencije.

¹⁴ Takšna pooblastitev je potrebna tudi v primerih, ko so nekatere države članice že zakonito postale pogodbenice v lastnem imenu, a so odslej zaradi razširitve pristojnosti EU lahko obravnavane le kot pogodbenice v interesu EU.