



Bryssel den 14 juni 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

YTTRANDE FRÅN JURIDISKA AVDELNINGEN¹

från:	Juridiska avdelningen
till:	Arbetsgruppen för brottsbekämpning
Ärende:	Förslag till rådets beslut om bemyndigande av medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse bli parter i Europarådets konvention om en integrerad strategi för säkerhet, trygghet och service i samband med fotbollsmatcher och andra idrottsevenemang (CETS nr 218) – Förfarandenaspekter

I. INLEDNING

1. Den 27 april 2018 antog kommissionen ett förslag till rådets beslut om bemyndigande av medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse bli parter i Europarådets konvention om en integrerad strategi för säkerhet, trygghet och service i samband med fotbollsmatcher och andra idrottsevenemang (CETS nr 218)² (nedan kallat *förslaget till beslut*).

¹ Denna handling innehåller juridisk rådgivning som är skyddad enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och som Europeiska unionens råd inte har gjort tillgänglig för allmänheten. Rådet kommer att hävda sina rättigheter vid otillåtet offentliggörande.

² 8577/18.

2. När kommissionen lade fram förslaget till beslut vid mötet i arbetsgruppen för brottsbekämpning den 17 maj 2018 var det flera delegationer som ställde frågor om huruvida förslaget till beslut verkligen behövs och om effekterna av det, särskilt mot bakgrund av att många medlemsstater redan har undertecknat och vissa också ratificerat Europarådets konvention om en integrerad strategi för säkerhet, trygghet och service i samband med fotbollsmatcher och andra idrottsevenemang (CETS nr 218) (nedan kallad *konventionen*).
3. Vid samma möte gav företrädaren för rådets juridiska avdelning (nedan kallad *juridiska avdelningen*) inledande muntliga svar på dessa frågor. Detta yttrande utgör en skriftlig bekräftelse och bygger vidare på de muntliga uttalandena från företrädaren för juridiska avdelningen.

II. RÄTTSLIG BAKGRUND OCH FAKTABAKGRUND

4. Målet med konventionen är att skapa en trygg, säker och välkomnande miljö vid fotbollsmatcher och andra idrottsevenemang (artikel 2 i konventionen). Den ålägger parterna i konventionen att vidta ett antal åtgärder för att säkerställa säkerhet, trygghet och service i samband med större idrottsevenemang. Artikel 11 i konventionen handlar om internationellt samarbete. Enligt den artikeln är parterna skyldiga att inrätta nationella informationsställen för fotboll som ska fungera som den samlade kontaktpunkten för utbyte av all information och alla underrättelser om fotbollsmatcher med en internationell dimension och för andra frågor som rör internationellt polissamarbete (artikel 11.2–11.4 i konventionen).
5. Konventionen är öppen för undertecknande endast för stater³. Hittills har ett antal medlemsstater undertecknat konventionen och några få medlemsstater har även ratificerat den⁴.

³ Jfr artikel 16.1 i konventionen där det anges att *konvention ska vara öppen för undertecknande för medlemsstaterna i Europarådet, stater som är parter i kulturkonventionen och varje icke-medlemsstat i Europarådet [...]* (vår understrykning) och artikel 18.1 där det anges att *Europarådets ministerkommitté kan, efter konventionens ikraftträdande och efter samråd med parterna, inbjuda varje icke-medlemsstat i Europarådet att ansluta sig till konventionen [...]* (vår understrykning).

⁴ En uttömmande förteckning över stater som har undertecknat och ratificerat konventionen finns på https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. I avsikt att förebygga och bekämpa fotbollsrelaterat våld syftar rådets beslut 2002/348/RIF om säkerhet i samband med fotbollsmatcher med en internationell dimension⁵ till att underlätta informationsutbyte om fotbollsevenemang genom att medlemsstaterna åläggs att inrätta eller utse ett nationellt polisiärt informationsställe för fotboll (artikel 1.1 i rådets beslut 2002/348/RIF). I artikel 2 i rådets beslut 2002/348/RIF anges vilka uppgifter de nationella informationsställena för fotboll ska ha, och i artiklarna 3 och 4 fastställs specifika regler för utbyte och hantering av polisiär information mellan de nationella informationsställena för fotboll före, under och efter ett fotbollsevenemang med en internationell dimension.

III. RÄTTSLIG ANALYS

1. **Behovet av bemyndigande**

7. Behovet av ett bemyndigande för medlemsstaterna att i unionens intresse bli parter i konventionen uppstår endast om konventionen eller delar därav omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Det bemyndigande som ges i förslaget till beslut är begränsat till "*de delar som omfattas av unionens exklusiva befogenhet*"⁶. I skäl 3 i förslaget till beslut klargörs att "*de delar*" hänvisar till artikel 11.2–11.4 i konventionen. Det har inte gjorts gällande att andra delar av konventionen än artikel 11.2–11.4 omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Följande analys av befogenheterna begränsas därför till dessa bestämmelser.

⁵ Rådets beslut 2002/348/RIF av den 25 april 2002 om säkerhet i samband med fotbollsmatcher med en internationell dimension (EGT L 121, 8.5.2002, s. 1).

⁶ Artikel 1.1 i förslaget till beslut.

8. Den skyldighet som anges i artikel 11.2–11.4 i konventionen, dvs. skyldigheten att inom polismakten inrätta eller utse nationella informationsställen för fotboll som ska ansvara för att utbyta information och underlätta genomförandet av polissamarbetet i samband med fotbollsmatcher med en internationell dimension, hör till området för polissamarbete. Även om polissamarbete i princip är ett område med delad behörighet mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 4.2 j i EUF-fördraget), har unionen exklusiv extern befogenhet om villkoren i artikel 3.2 i EUF-fördraget är uppfyllda.
9. Artikel 3.2 i EUF-fördraget har följande lydelse: *"Unionen ska också ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal [...] i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa."*⁷
10. Enligt domstolens rättspraxis bör "[b]edömningen av om [...] åtaganden [...] 'kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa' i den mening som avses i artikel 3.2 FEUF [...] göras utifrån domstolens fasta praxis enligt vilken det föreligger en sådan risk när åtagandena omfattas av tillämpningsområdet för dessa regler." ⁸ Juridiska avdelningen noterar att artikel 11.2–11.4 i konventionen sammanfaller med vissa bestämmelser i artiklarna 1 och 2 i rådets beslut 2002/348/RIF⁹. Dessa artiklar i konventionen omfattas därför av de gemensamma regler som avses i artikel 3.2 i EUF-fördraget och som kan påverkas av internationella åtaganden.

⁷ Denna bestämmelse återspeglar AETR-domen (ECLI:EU:C:1971:32) och den rättspraxis som bygger på nämnda dom.

⁸ Yttrande 2/15 av den 16 maj 2017, frihandelsavtal med Singapore, EU:C:2017:376, punkt 180, yttrande 3/15 av den 14 februari 2017, (Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk), ECLI:EU:C:2017:114, punkt 105, domstolens dom av den 4 september 2014 i mål C-114/12, kommissionen/rådet (Europarådets konvention om radio- och televisionsföretag), ECLI:EU:C:2014:2151, punkt 68, yttrande 1/13 av den 14 oktober 2014, (Haagkonventionen om bortföranden av barn), ECLI:EU:C:2014:2303, punkt 71, och domstolens dom av den 26 november 2014 i mål C-66/13, Green Network, ECLI:EU:C:2014:2399, punkt 29.

⁹ I sina detaljer motsvarar artikel 11.2 i konventionen artikel 1.1 i rådets beslut 2002/348/RIF, artikel 11.2 a i konventionen återspeglar innehållet i artiklarna 1.3 och 2.1 i rådets beslut 2002/348/RIF, artikel 11.2 i konventionen innehållet i artikel 2.2 i rådets beslut 2002/348/RIF och artikel 11.2 c i konventionen innehållet i artikel 2.3 i rådets beslut 2002/348/RIF. Artikel 11.3 i konventionen motsvarar artikel 1.4 och artikel 2 i rådets beslut 2002/348/RIF. Artikel 11.4 i konventionen motsvarar artikel 1.2 i rådets beslut 2002/348/RIF.

11. Domstolen har klargjort att en risk för påverkan på gemensamma regler ("*kan påverka gemensamma regler*") inte förutsätter att det föreligger någon motsägelse mellan de internationella åtagandena och dessa gemensamma regler¹⁰. Avsaknaden av en motsättning mellan bestämmelserna i konventionen och bestämmelserna i rådets beslut 2002/348/RIF ändrar därför inte slutsatsen att en risk för påverkan på gemensamma regler föreligger.
12. Delar av konventionen, nämligen artikel 11.2–11.4, omfattas därför av unionens exklusiva befogenhet i enlighet med artikel 3.2 i EUF-fördraget.

2. Procedurfrågor

13. I artikel 2.1 i EUF-fördraget anges att "[n]är fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område, får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen [...]". Eftersom konventionen inte gör det möjligt för EU att själv bli part, även om delar av konventionen omfattas av unionens exklusiva befogenhet, är det endast medlemsstaterna som kan bli parter i konventionen. När det gäller de delar som omfattas av unionens exklusiva befogenhet krävs dock ett bemyndigande av unionen. Om förslaget till beslut antas skulle denna befogenhet ges genom att medlemsstaternas bemyndigas att bli parter i konventionen i unionens intresse för de delar som omfattas av unionens exklusiva befogenhet.

¹⁰ Yttrande 2/15, frihandelsavtal med Singapore, ECLI:EU:C:2017:376, punkt 201, yttrande 3/15 av den 14 februari 2017, (Marrakechfördraget om att underlätta tillgången till publicerade verk), ECLI:EU:C:2017:114, punkterna 113–114, yttrande 1/13 av den 14 oktober 2014, (Haagkonventionen om bortföranden av barn), ECLI:EU:C:2014:2303, punkterna 86–90, särskilt punkt 86, domstolens dom av den 26 november 2014 i mål C-66/13, Green Network, ECLI:EU:C:2014:2399, punkterna 48–49, domstolens dom av den 4 september 2014 i mål C-114/12, kommissionen/rådet (Europarådets konvention om radio- och televisionsföretag), ECLI:EU:C:2014:2151, punkterna 70–71, och yttrande 1/03 av den 7 februari 2006, (nya Luganokonventionen), ECLI:EU:C:2006:81, punkterna 143 och 151–153.

14. Juridiska avdelningen har redan tidigare gett detaljerade förklaringar om tillämpligheten av den förfarandemässiga rättsliga grunden i artikel 218.6 i EUF-fördraget på avtal som ingås genom förmedling av medlemsstaterna¹¹. Rådet har använt detta förfarande vid ett antal tillfällen på olika områden¹², och denna praxis kan finna stöd i domstolens rättspraxis. Två metoder som unionen kan använda för att ingå internationella avtal har erkänts: antingen kan unionen ingå dem själv eller så kan de ingås genom förmedling av medlemsstaterna¹³.
15. Eftersom den förfarandemässiga rättsliga grunden för förslaget till beslut är artikel 218.6 i EUF-fördraget, behöver rådet Europaparlamentets godkännande innan det antas.

¹¹ Juridiska avdelningens yttrande i 15370/14.

¹² Rådets beslut (EU) 2015/2071 av den 10 november 2015 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera 2014 års protokoll till Internationella arbetsorganisationens konvention om tvångsarbete från 1930, vad gäller artiklarna 1–4 i protokollet avseende frågor som rör straffrättsligt samarbete (EUT L 301, 18.11.2015, s. 47), rådets beslut (EU) 2015/799 av den 18 maj 2015 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse bli parter i Internationella sjöfartsorganisationens internationella konvention om normer för utbildning, certifiering och vakthållning för personal ombord på fiskefartyg (EUT L 127, 22.5.2015, s. 20), och rådets beslut av den 17 februari 2014 om att bemyndiga medlemsstaterna att underteckna, ratificera eller ansluta sig till 2012 års Kapstadenavtal om tillämpningen av bestämmelserna i 1993 års Torremolinosprotokoll om internationella Torremolinoskonventionen om säkerhet på fiskefartyg från 1977 (EUT L 106, 9.4.2014, s. 4).

¹³ Se särskilt yttrande 2/91, punkt 27, och yttrande 1/13, punkterna 44–46 och 50, särskilt punkt 44, som lyder: "*Dock är frågan huruvida det eventuellt formellt sett är omöjligt för unionen att bli part i en internationell överenskommelse under alla omständigheter irrelevant. Om villkoren för att delta i en sådan överenskommelse innebär att unionen inte själv kan ingå överenskommelsen, trots att denna omfattas av unionens externa befogenhet, kan den befogenheten nämligen utövas genom förmedling av medlemsstater som agerar i unionens intresse (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/91, ECLI:EU:C:1993:106, punkt 5)*".

16. Flera delegationer har ställt frågor om det faktum att vissa medlemsstater redan har undertecknat och i vissa fall också ratificerat konventionen. Giltigheten av dessa undertecknanden och ratificeringar regleras i de berörda medlemsstaternas nationella rätt samt genom internationell rätt. Förslaget till beslut påverkar inte giltigheten av dessa handlingar. Dess syfte är snarare att säkerställa att medlemsstater som håller på att bli eller har blivit part i konventionen uppfyller fördragets bestämmelser om befogenheter¹⁴. Detta syfte kommer att uppnås genom rådets antagande av förslaget till beslut.

IV. SLUTSATS

17. Delar av Europarådets konvention om en integrerad strategi för säkerhet, trygghet och service i samband med fotbollsmatcher och andra idrottsevenemang (CETS nr 218), närmare bestämt artikel 11.2–11.4, omfattas av unionens exklusiva befogenhet.
18. Eftersom EU inte kan bli part i konventionen måste medlemsstaterna bemyndigas att för de delar av konventionen som omfattas av unionens exklusiva befogenhet bli parter i konventionen. Ett sådant bemyndigande påverkar inte giltigheten av undertecknanden och ratificeringar av konventionen som redan har ägt rum.

¹⁴ Ett sådant bemyndigande är även tillämpligt i situationer där medlemsstater redan tidigare själva lagligen har blivit part, men där de på grund av en utvidgning av EU:s behörighet i fortsättningen endast kan betraktas som part i EU:s intresse.