



Tadeusz Biernat

Prawo Unii Europejskiej a kwestie bezpieczeństwa piłkarskich imprez masowych o charakterze międzynarodowym

Rola *soft law* na przykładzie Rezolucji Rady

z dnia 3 czerwca 2010 roku

Sport a prawo Unii Europejskiej – charakterystyka problemu

Poruszanie zagadnień europejskiego prawa sportowego nawet w tak wąskim zakresie, jak to zostało zakreślone w tytule, nastręcza wielu trudności wynikających ze skomplikowanego charakteru systemu prawnego Unii Europejskiej¹, relacji między prawem europejskim a prawem państw członkowskich oraz, dodatkowo, regulacjami federacji sportowych i ich międzynarodowych stowarzyszeń. Analiza zespołu przepisów, które często są określane jako europejskie prawo sportowe, także w zakresie kwestii bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym, a zwłaszcza ukazanie roli tak zwanego miękkiego prawa unijnego wymaga kilku wprowadzających uwag, pozwalających na pełniejszą charakterystykę problemu.

Źródła prawa europejskiego

W systemie prawnym Unii Europejskiej występują dwa rodzaje źródeł prawa. Kategoria pierwsza to źródła prawa pierwotnego. Prawo pierwotne, którego trzon stanowią traktaty założycielskie, wielokrotnie zmieniane i modyfikowane oraz traktaty akcesyjne, stanowi podstawę prawną działania Unii Europejskiej, jej instytucji. Określa obszary i zakres działania oraz wyznacza relacje między Unią a tworzącymi ją pań-

¹ Szerzej na temat charakterystyki systemu prawnego piszę w: T. Biernat, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2000.

stwami członkowskimi. Równocześnie, to prawo jest podstawą do stanowienia aktów prawnych tworzonych przez instytucje Unii Europejskiej. Owe akty prawne, które zbiorczo określa się mianem prawa pochodnego lub wtórnego, należą do drugiej kategorii źródeł prawa.

Z punktu widzenia omawianego w artykule problemu odniesienia wymagają zagadnienia dotyczące zarówno prawa traktatowego, jak i prawa pochodnego. W odniesieniu do prawa traktatowego należy wyjaśnić, w jakim zakresie kwestie dotyczące sportu należą do prawa traktatowego, i jaki jest związek sportu z określonymi w prawie pierwotnym Unii Europejskiej obszarami działania i kompetencji jej instytucji. W odniesieniu do prawa wtórnego, należy wyjaśnić, które z aktów prawnych, charakterystycznych dla systemu prawnego Unii Europejskiej, są wykorzystywane do uregulowania kwestii związanych ze sportem i imprezami sportowymi.

Sport a prawo pierwotne

Konstrukcja systemu Unii Europejskiej, wynikająca z przyjętych rozwiązań w prawie traktatowym, oparta została na wyznaczeniu obszarów działania, podejmowania decyzji i wprowadzaniu regulacji prawnych. Unia i jej instytucje są aktywne tylko w dziedzinach, określonych w prawie pierwotnym. Historia Wspólnot europejskich, naznaczona zmianami zakresu działania, poczynszy od stosunków gospodarczych w pierwszym okresie, przez sukcesywne obejmowanie coraz szerszych sfery życia, aż do stanu obecnego, w którym zdecydowana większość stosunków społecznych znalazła się w gestii kompetencji Unii. Te, traktatowo określone obszary działania, nazywane politykami (policies), nie są traktowane ekwiwalentnie z punktu widzenia zakresu ingerencji Unii. Traktaty, wyznaczając pole działania, stanowią równocześnie jaka jest skala interwencji Instytucji Unijnych i przy pomocy jakich instrumentów prawnych jest ona prowadzona. Patrząc od tej strony na kwestie dotyczące sportu, należy stwierdzić, że dopiero w trakcie ostatnich zmian w prawie traktatowym Unii, sport został wprowadzony jako wyszczególniony obszar działania.

Aktualny stan prawny, na poziomie prawa pierwotnego Unii Europejskiej, czyli prawa traktatowego został określony przez wejście w życie w dniu 1 grudnia 2009 roku traktatu z Lizbony (podpisanego 13 grudnia 2007²), zmieniającego i porządkującego podstawowe traktaty dotyczące Unii Europejskiej. W stosunku do wcześniej obowiązującego prawa, z punktu widzenia omawianej problematyki, możemy więc mówić o wprowadzeniu istotnej zmiany w kwestiach dotyczących sportu. Wcześniej, w prawie traktatowym nie było wyodrębnionego obszaru działania – wyodrębnionej polityki w odniesieniu do sportu. Po wejściu w życie takie zmiany się pojawiły. Został zmieniony tytuł XII przez dodanie określenia obszaru, jakim jest sport. W artykule 165, który zastąpił (dawny artykuł 149 TWE) dodano w ustępie 1 akapit, w który stwierdzono: „Unia przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną”. W ustępie 2 tegoż artykułu, w którym mowa o tym, do czego zmierza działanie Unii dodano tiret w brzmieniu: „rozwoju europejskiego wymiaru sportu, przez popieranie

² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. nr C 306, 2007).

uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również przez ochronę integralności fizycznej i psychicznej sportowców, w szczególności tych najmłodszych". W ustępie 3 stwierdzono, że „Unia i Państwa Członkowskie sprzyjają współpracy z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi właściwymi w dziedzinie edukacji i sportu, zwłaszcza z Radą Europy, a wyrazy „w dziedzinie edukacji” zastąpiono wyrazami „w dziedzinie edukacji i sportu”³.

Jak wspomniano wyżej, w wyznaczonych obszarach Unia podejmuje zróżnicowane formy działania, które realnie przybierają formę prawnych regulacji z wykorzystaniem instrumentów prawnych należących do prawa wtórnego. Jakie środki prawne i w jakich obszarach aktywności można stosować to również jest określone w prawie traktatowym. Określając kategorię dziedzin i kompetencji Unii, wprowadzono trzy zasadnicze kategorie: samodzielnego działania Unii w określonych obszarach, obszary tak zwanej kompetencji dzielonej, która oznacza, że w określonej dziedzinie zarówno państwa członkowskie, jak i Unia mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie, a w niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w traktatach, Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach⁴. W tym ostatnim wypadku oznacza to brak możliwości tworzenia przez instytucje Unii wiążącego państwa członkowskie prawa. Sport, jako wyodrębniony obszar aktywności należy do tych dziedzin, w których Unia ma kompetencje do prowadzenia czynności mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich⁵.

³ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. nr C 83/.2010 r.).

⁴ Szczegółowo kompetencje Unii określa art. 2

1. Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii.
2. Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.
3. Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze i zatrudnienia na zasadach przewidzianych w niniejszym Traktacie, do których określenia Unia ma kompetencję.
4. Zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej Unia ma kompetencję w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej.
5. W niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w Traktatach, Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach. Prawnie wiążące akty Unii przyjęte na podstawie postanowień Traktatów odnoszących się do tych dziedzin nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich.
6. Zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny (Dz.U. nr C 83/.2010 r.).

⁵ Art. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą:

- a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego;
- b) przemysł;
- c) kultura;
- d) turystyka;
- e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport;

W cytowanym wyżej artykule 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym wskazano na sport jako dziedzinę działania Unii, w ustępie 4 określono precyzyjnie, jakie instrumenty prawne i środki są podejmowane w ramach tej polityki:

4. Aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych w niniejszym artykule:
- Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, przyjmując środki zachęcające, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich;
 - Rada przyjmuje zalecenia, stanowiąc na wniosek Komisji⁶.

Teoretycznie klarowną sytuację, w której sport jest obszarem znajdującym się poza sferą ingerencji prawnej Unii Europejskiej realizowanej za pomocą wiążącego prawa, zaciemnia zjawisko zależności, występujących między sportem a innymi obszarami działania Unii, w których Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące. Wyjaśnia to bardzo dobrze przykład jednego z najbardziej znanych i najczęściej cytowanych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, którego przedmiotem była sprawa transferu i zatrudnienia zawodowego piłkarza. Tak zwana „sprawa Bosmana” i prawo Bosmana ilustruje sytuację, w której rozwiązania prawne, przyjmowane w innym obszarze działania Unii (wcześniej Wspólnoty) mają bezpośrednie przełożenie na obszar sportu. W przedmiotowej sprawie regulacje traktatowe i z zakresu prawa wtórnego, odnoszące się do swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii, co oznacza zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy, właśnie po rozpatrzeniu sprawy Bosmana, znalazły pełne „zastosowanie” do sportu zawodowego i stanowiły podstawę zasadniczych zmian w organizacji drużyn piłkarskich i rozgrywek w najwyższych ligach piłkarskich państw członkowskich.

Wtedy, gdy zaczęto dostrzegać silne związki sportu, przede wszystkim zawodowego, z tymi obszarami aktywności Unii Europejskiej które stanowiły zasadniczy trzon jej działania narodziło się prawo sportowe Unii⁷.

Sport a prawo wtórne

Analizując poszczególne obszary aktywności Unii Europejskiej, zauważamy, że zasadnicza różnica polega na możliwości wykorzystania dostępnych instrumentów prawnych. Instrumenty te, czyli akty normatywne tworzone przez instytucje Unii, poza tym że różnią się od rodzajów aktów prawnych charakterystycznych dla systemów prawnych państw członkowskich, np. prawa polskiego, które nie zna takiego aktu jak dyrektywa, mają dodatkową właściwość. Część z nich, rozporządzenia, dyrektywy i de-

f) ochrona ludności;

g) współpraca administracyjna. (Dz.U. nr C 83/.2010 r.)

⁶ Dz.U. nr C 83/.2010 r.

⁷ R. Parrish, *The Birth of European Union Sports Law*, „Entertainment Law”, Summer 2003, Vol. 2, No. 2, s. 20–39, *idem*, *Sports law and policy in the European Union*, 2003 Manchester; również R. Blanpain, R. Innton, *The Bosman Case*, London 1996. Sprawa Bosmana z 1995 r. niewątpliwie przyczyniła się do dyskusji na temat prawa unijnego i sportu, podjęcia decyzji zmian w prawie traktatowym, powstaniu Raportu Helsińskiego na temat sportu w 1999 r., a w 2006 r. Independent European Sport Review Report by: José Luis Arnaut.

cyzje mają moc wiążącą, a zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Jest to zapisane w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny artykuł 249 TWE), który stanowi, że:

W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej⁸.

Niezależnie od stosowania w ramach poszczególnych dziedzin tak określonych aktów prawnych, Instytucje Unii Europejskiej mają możliwość wydawania innych, *sui generis* aktów normatywnych, które również, podobnie jak zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Przyjmują one różne nazwy, najczęściej rezolucji, komunikatu, uchwały, a ich cechą charakterystyczną jest to, że – podobnie jak zalecenia i opinie, o których mowa w cytowanym wyżej art. 288 – nie mają one mocy wiążącej adresatów. Pomińmy w tym miejscu sporną kwestię, czy zalecenia i opinie należą do tak zwanego miękkiego prawa Unii. Najważniejsze jest to, że miękkie prawo różni się od prawa „twardego” tym, iż nie posiada mocy wiążącej, przypomina jednakże prawo stanowione pod względem budowy tekstu, który często jest podzielny na jednostki redakcyjne i zawiera jednoznacznie wyrażone normy. Jeśli akt prawny nie ma mocy wiążącej adresatów, to naturalne staje się pytanie o cel i sens takiego prawa. Odpowiedź na pewno okaże się złożona, ale, jak się wydaje, zasadniczy sens tworzenia i korzystania z takich instrumentów wiąże się ze specyfiką funkcjonowania Unii Europejskiej, zwłaszcza kiedy podejmuje działania w tych dziedzinach, które wykraczają poza tradycyjne obszary decyzyjne, czyli sprawy związane z ustanowieniem wspólnej, jednolitej przestrzeni gospodarczej i jednolitego rynku, a także wprowadzonych do systemu dwóch ważnych filarów, polityki międzynarodowej i bezpieczeństwa. Poza nimi, decyzje Unii wymagane są w wielu obszarach, których dynamiczny rozwój jest niejako „naturalny” i stanowi pochodną postępującej integracji.

Miękkie prawo wspólnotowe jest instrumentem umożliwiającym realizowanie celów, ważnych z punktu widzenia Unii Europejskiej i państw członkowskich, w warunkach skomplikowanej sytuacji. Ta skomplikowana sytuacja powstaje w wyniku zderzenia *sui generis* presji na wprowadzenie prawnych regulacji w określonym aspekcie życia społecznego, z cechą europejskiego systemu prawnego, którego podstawą są traktatowo określone obszary działania (policies), właściwe dla każdego z tych obszarów możliwości działań prawnych i wciąż szerokiej gamy uprawnień państw członkowskich. Przyjść należy stanowisko łatwiejszego wykorzystywania do realizacji celów bez konieczności harmonizacji⁹.

⁸ Dz.U. nr C 83/.2010 r.

⁹ R. Parrish, *The Birth of European Union Sports Law...*, s. 17.

Bezpieczeństwo a międzynarodowe mecze piłkarskie

Koordinacja polityki bezpieczeństwa w związku z imprezami sportowymi

Jak już wyżej była mowa, cechą charakterystyczną regulacji prawnych, wprowadzanych przez instytucje Unii Europejskiej, a odnoszące się do sportu, jest ich „podwójne zakorzenienie”. Z jednej strony podstawą podejmowanych działań są te polityki Unii, które bezpośrednio nie dotyczą sportu, a są realizowane w innych obszarach, z drugiej, zwłaszcza obecnie, jest to obszar działania (polityka), która bezpośrednio wiąże się ze sportem. To wprowadza nie tylko możliwość wykorzystywania różnych aktów prawnych, zarówno wiążących, jak i niewiążących, ale także, stwarza możliwość zbyt daleko idącej ingerencji w sprawy sportu. Główne obawy dotyczą zwłaszcza stosowania instrumentów prawnych, charakterystycznych dla prawa unijnego, w wymiarze ekonomicznym i biznesowym sportu. Wyrazem tych obaw jest między innymi stanowisko UEFA, zawarte w dokumencie dotyczącym interpretacji art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Stwierdzono tam wyraźnie:

Na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Unia Europejska ma kompetencje pomocnicze w dziedzinie sportu. Oznacza to, że jej działalność ogranicza się do koordynacji – w razie takiej potrzeby – inicjatyw związanych ze sportem, podejmowanych na szczeblu państw członkowskich. Unia Europejska może również podejmować działania motywujące, jednak art. 165 wyraźnie wyklucza wszelkie przepisy harmonizujące. Pozwala to wnioskować, że intencją nowego artykułu nie jest ograniczenie uzasadnionej prawem autonomii federacji sportowych ani ich wyłącznych uprawnień do uznaniowego podejmowania decyzji.

Jednakże w przypadkach, gdy prawo UE ma zastosowanie i gdy wpływa ono na działalność organizacji sportowych, obecny artykuł 165 wymaga uwzględnienia wyjątkowego charakteru sportu. Innymi słowy, chociaż sport nie stoi „ponad prawem”, to sam Traktat zawiera teraz postanowienie, w świetle którego sport nie może być traktowany jak każda inna dziedzina „działalności gospodarczej”, w oderwaniu od jej szczególnego charakteru („szczególny charakter sportu”)¹⁰.

Tego typu zastrzeżenia nie pojawiają się w odniesieniu do tych aspektów funkcjonowania organizacji i związków sportowych, ich działań powiązanych z rozgrywkami sportowymi, które dotyczą bezpieczeństwa. W cytowanym wyżej dokumencie stwierdzono, że:

Akty przemocy i zachowania dyskryminujące to częste zjawiska występujące w powiązaniu z rozgrywkami sportowymi. Problemy te nie mogą być tolerowane, nie mogą przesłaniać wizerunku sportu i odstraszać widzów od stadionów.

Same sankcje sportowe i kampanie informacyjne wśród kibiców, prowadzone przez federacje sportowe, nie wystarczą do rozwiązania tych problemów. W zakresie kwestii dotyczących porządku publicznego krajowe organy władzy uzupełniają te inicjatywy o działania prewencyjne oraz ukierunkowane środki przymusu. Jest to zadanie skomplikowane

¹⁰ Stanowisko UEFA w sprawie art. 165 Traktatu Lizbońskiego, [m sport.gov.pl/.../Stanowisko_UEFA_w_sprawie_art._165_Traktatu \(PDF\)](https://m sport.gov.pl/.../Stanowisko_UEFA_w_sprawie_art._165_Traktatu_(PDF)).

ze względu na międzynarodowy charakter niektórych meczów oraz różnice pomiędzy odpowiednimi przepisami i praktykami w zakresie utrzymania porządku i bezpieczeństwa w poszczególnych państwach członkowskich UE. Niezbędna jest intensyfikacja współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami w zwalczaniu przemocy i wszelkich przejawów dyskryminacji¹¹.

W tym przypadku UEFA stoi na stanowisku, że działania prawne muszą być lepiej skoordynowane, a głównym aktorem odpowiedzialnym za koordynację tego procesu jest Unia Europejska. Co więcej, w końcowym fragmencie tego ustępu stwierdzono, że „UEFA wzywa Komisję Europejską, Radę UE i państwa członkowskie do wzmocnienia i organizowania krajowych inicjatyw na rzecz zwalczania rasizmu i przemocy w sporcie oraz do systematycznej współpracy z innymi instytucjami międzynarodowymi, takimi jak Rada Europy, na rzecz osiągnięcia tych celów”¹².

Stanowisko Unii Europejskiej i jej instytucji w kwestii bezpieczeństwa imprez sportowych również zostało jednoznacznie określone w Białej Księdze na temat sportu, przygotowanej przez Komisję Europejską. W tym dokumencie stwierdzono:

Przemoc podczas wydarzeń sportowych, zwłaszcza meczów piłkarskich, pozostaje niepokojącym problemem i może przybierać różne formy. Wyszła ona poza stadiony piłkarskie, dosięgając obszarów miejskich. Komisja zobowiązała się wnieść wkład w zapobieganie incydentom, poprzez propagowanie i ułatwianie dialogu z państwami członkowskimi, organizacjami międzynarodowymi (np. z Radą Europy), organizacjami sportowymi, organami ścigania i innymi zainteresowanymi stronami (np. organizacjami kibiców i władzami lokalnymi). Organy ścigania nie mogą same zwalczać powodów, które powodują przemoc w sporcie. Komisja zachęca również do wymiany najlepszych rozwiązań oraz praktycznych informacji na temat kibiców stanowiących ryzyko, między służbami policji i/lub władzami sportowymi. Szczególną uwagę należy zwrócić na szkolenie policjantów w zakresie kierowania tłumem i walki z chuligaństwem¹³.

Problem zapewnienia bezpieczeństwa jest bardzo „delikatnej natury”, gdyż wszystkie formy rygorystycznych ograniczeń, kontroli obywateli UE i całego zespołu związanych z tym działań dotyczą niezmiernie wrażliwego obszaru wolności i swobód obywateli, a więc fundamentów integracji europejskiej. Nieprzypadkowo Tytuł V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w zakresie którego uregulowane są kwestie polityk dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji, współpraca sądowej w sprawach cywilnych, współpracy sądowej w sprawach karnych, współpracy policyjnej brzmi: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Rozwiązania nie są łatwe. Zwrócono na to uwagę między innymi w materiale informacyjnym, w którym stwierdzono:

Parlament Europejski parokrotnie wyrażał swój niepokój związany z przemocą w sporcie. Co się tyczy chuligaństwa stadionowego w piłce nożnej, działania winny wypracować rów-

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ Biała Księga na temat sportu (przedstawiona przez Komisję) Bruksela, dnia 11.7.2007 r., COM(2007) 391.

nowagę między ochroną porządku publicznego a poszanowaniem praw jednostek oraz unijnych zasad swobody przepływu osób i niedyskryminacji ze względu na narodowość¹⁴.

Z tym większym uznaniem należy przyjąć jednolitość stanowisk zasadniczo różnych ośrodków Unii Europejskiej, państw członkowskich i UEFA do problemu bezpieczeństwa. Wspólne podejście ułatwia koordynowanie polityki, nadaje sens instrumentom prawnym z zakresu prawa miękkiego, prowadzi do ich efektywnego wykorzystywania.

Międzynarodowa współpraca policyjna a bezpieczeństwo międzynarodowych meczów piłkarskich

Poddawany analizie problem bezpieczeństwa imprez sportowych, a w szczególności międzynarodowych meczy piłkarskich, organizowanych w ramach takich wydarzeń, jak zbliżające się mistrzostwa Europy, jest dobrym przykładem formalnych i merytorycznych rozwiązań z wykorzystaniem wszystkich instrumentów prawnych. Unijne akty prawne z tego zakresu mają zarówno charakter wiążący, jak i niewiążący. Przykładem pierwszego jest Decyzja Rady w sprawie środków bezpieczeństwa związanych z meczami piłki nożnej o znaczeniu międzynarodowym. Wprowadza ona system narodowych punktów informacji o rozgrywkach piłkarskich, służących wymianie istotnych informacji i ułatwieniu międzynarodowej współpracy policyjnej¹⁵.

Przykładem drugiego, niewiążącego aktu prawnego może być wielokrotnie zmieniana Rezolucja Rady z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie zaktualizowanego podręcznika z zaleceniami w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej oraz w zakresie działań prewencyjnych i kontrolnych związanych z aktami przemocy i zakłóceniami porządku podczas międzynarodowych meczów piłki nożnej, które dotyczą co najmniej jednego państwa członkowskiego¹⁶. W rezolucji, której analiza jest przykładem roli, jaką odgrywa miękkie prawo w systemie europejskim, Rada zwraca się do państw członkowskich, by nadal zacieśniały współpracę policyjną w odniesieniu do meczów piłki nożnej (a w stosownych wypadkach do innych imprez sportowych) o charakterze międzynarodowym.

Wśród wielu cech charakterystycznych aktów prawa unijnego, warto zwrócić uwagę na ich jeden formalny aspekt. Akty te, w przeciwieństwie do prawa stanowionego np. w Polsce, mają bardzo szerokie uzasadnienie merytoryczne, które stanowi ich integralną część. Jest to forma wprowadzenia (preambuły), która nie tylko wyja-

¹⁴ Materiał informacyjny: Unia Europejska i sport, PE 346.542.

¹⁵ Dz.U. nr C 121 z 2002 r. i Decyzja Rady 2007/412/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. zmieniająca decyzję 2002/348/WSiSW dotyczącą bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym. Dz. U. nr L 155 z 2007 r. Decyzja jest aktem wiążącym, przyjętym na mocy tytułu VI Traktatu UE. Główne cele powołania narodowych punktów informacyjnych tak zostały określone: „1. Narodowe punkty informacyjne dla piłki nożnej są odpowiedzialne za koordynację oraz ułatwianie wymiany informacji policyjnych w zakresie meczów piłki nożnej o charakterze międzynarodowym. Taka wymiana informacji może również dotyczyć innych organów ścigania przyczyniających się do zachowania bezpieczeństwa lub prawa i porządku publicznego, zgodnie z podziałem kompetencji w danym Państwie Członkowskim.
2. Narodowe punkty informacyjne dla piłki nożnej, zgodnie ze stosowanymi zasadami krajowymi oraz międzynarodowymi, mają dostęp do informacji obejmującej dane osobowe kibiców wysokiego ryzyka.
3. Narodowe punkty informacyjne dla piłki nożnej ułatwiają, koordynują lub organizują wdrażanie międzynarodowej współpracy policyjnej w zakresie meczów piłki nożnej o charakterze międzynarodowym”.

¹⁶ Dz.U. nr C 165 z 2010 r.

śnia bezpośrednią przyczynę tworzonej regulacji, podstawę prawną jej stanowienia, ale w szeroki sposób przedstawia istotny aspekt realizowanej polityki w określonym obszarze. To w znacznym stopniu ułatwia analizę, ale także zrozumienie celów działania prawnego i zasadności podejmowanej decyzji. W uzasadnieniu tej rezolucji wskazano, że Unia Europejska postawiła sobie za cel między innymi zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez prowadzenie wspólnych działań państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej *mutatis mutandis* w powiązaniu z innymi rodzajami współpracy międzynarodowej zgodnie z tytułem V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Przywołano również doświadczenia z ostatnich lat zdobyte np. podczas mistrzostw świata w 2006 r. i mistrzostw Europy w 2008 r. oraz specjalistyczną ocenę, której przedmiotem była międzynarodowa współpraca policyjna w trakcie tych turniejów. Te doświadczenia spowodowały zmiany wcześniej przyjętych rozwiązań. Zasadniczą część powoływanej rezolucji stanowi, załączony do niej, zaktualizowany podręcznik z zaleceniami w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej oraz w zakresie działań prewencyjnych i kontrolnych związanych z aktami przemocy i zakłóceniami porządku podczas międzynarodowych meczów piłki nożnej, które dotyczą co najmniej jednego państwa członkowskiego.

Rezolucja Rady jest zarówno wyrazem zdefiniowanego ukierunkowania polityki w zakresie bezpieczeństwa, które promuje wspólne działania państw członkowskich, jak i zdefiniowaniem tych działań. Wskazanie na konieczność współdziałania nie budzi obaw naruszenia suwerenności państw członkowskich. Rada w punkcie 1 rezolucji zwraca się do państw członkowskich, by nadal zacieśniały współpracę policyjną w odniesieniu do meczów piłki nożnej (a w stosownych wypadkach do innych imprez sportowych) o charakterze międzynarodowym. Inaczej wygląda sprawa, gdy określa się konkretne działania określonych organów i służb w państwie członkowskim. Tu każde zdefiniowanie i narzucenie określonej formy działania jest pozbawione podstawy prawnej. W związku z tym wykorzystywany jest instrument miękkiego prawa unijnego, które nie jest wiążące, a ma jedynie dopełniać ukierunkowaną politykę w określonej dziedzinie. Jest to wskazane wyraźnie zarówno w punkcie 6 preambuły do rezolucji, gdzie podkreśla się, że treści zawarte w załączonym zaktualizowanym podręczniku pozostają bez uszczerbku dla obowiązujących przepisów prawa krajowego, a zwłaszcza dla podziału kompetencji między różne władze i służby w poszczególnych państwach członkowskich, a także dla wykonywania przez Komisję uprawnień wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak również w punkcie 2 rezolucji, wskazując, że w załączonym zaktualizowanym podręczniku zawarto przykłady zdecydowanie zalecanych metod pracy, które powinny być dostępne policji¹⁷.

Sam podręcznik jest obszernym dokumentem, a oprócz wprowadzenia, w którym są przedstawione podstawowe zasady, zawiera następujące części:

1. Zarządzanie informacjami przez policję;
2. Przygotowania policji do imprezy sportowej;
3. Współpraca sił policyjnych podczas imprezy sportowej;
4. Współpraca policji z organizatorem;

¹⁷ Dz.U. nr C 165 z 2010 r.

5. Współpraca policji z organami sądowymi i organami ścigania;
6. Współpraca policji z kibicami;
7. Strategia komunikacyjna i medialna;
8. Spotkania unijnych ekspertów z dziedziny piłki nożnej.

W podręczniku zawarty jest również, w postaci odrębnego punktu, wykaz odnośnych dokumentów dotyczących ochrony i bezpieczeństwa meczów piłki nożnej oraz dodatki (4 punkty dotyczące oceny ryzyka i zarządzania tłumem, terminów realizacji zamówień dotyczących produktów i usług Europolu, specyfikacji policyjnych kamizelek identyfikacyjnych oraz przykłady takich kamizelek, a także zmienionej formuły określania kategorii kibiców piłki nożnej).

Nie jest przedmiotem niniejszego artykułu szczegółowa analiza treści omawianego podręcznika, ale na kilka aspektów warto zwrócić uwagę. Charakterystyczną cechą przedstawionych propozycji jest oparcie ich na sprawdzonych i wypróbowanych rozwiązaniach, a jak się wydaje, odbiegają one od tego, co jest postrzegane jako standard w działaniach naszych służb. W punkcie dotyczącym oceny ryzyka i zarządzania tłumem podnosi się np. kwestie kontaktów służb z kibicami, które powinny przybierać następującą formę: „Policja powinna nawiązywać pogłębione pozytywne relacje interpersonalne z kibicami (postawa pozbawiona agresji, uśmiech, praca w parach lub w małych grupach w normalnych mundurach, praca na szeroko rozstawionych pozycjach w sąsiedztwie lub wewnątrz tłumu, wyrażanie zgody na zdjęcia itd.). Jeżeli nie istnieje bariera językowa, funkcjonariusze powinni podejmować próby porozumienia z kibicami, aby uzyskać informacje o ich postawie, zamiarach, obawach, drażliwych kwestiach i innych kwestiach dotyczących ich zachowania. Jednostki interwencyjne (tj. oddziały prewencji) posiadające sprzęt i pojazdy ochronne itd.) powinny znajdować się w dyskretnym miejscu, chyba że rozwój wypadków wymusza zastosowanie bardziej siłowej interwencji”¹⁸.

Zwraca uwagę również na znaczenie właściwej strategii komunikacyjnej, która jest integralną częścią udanej koncepcji bezpieczeństwa i ochrony meczów piłki nożnej. Organy ścigania państw organizujących powinny współpracować z określonymi podmiotami, organami/organizatorami imprez piłki nożnej, środkami przekazu celem „podtrzymywania pozytywnego wizerunku imprezy wśród kibiców miejscowych i przyjezdnych, w społecznościach lokalnych, wśród ogółu społeczeństwa i osób uczestniczących w operacjach z zakresu bezpieczeństwa i ochrony. Może to pomóc w wytworzeniu przyjaznej atmosfery dla wszystkich uczestników i odegrać ważną rolę w minimalizacji zagrożeń dla bezpieczeństwa”¹⁹. Porównując to również do naszych krajowych standardów, można powiedzieć, że strategia komunikacyjna raczej sprzyja nakręcaniu konfliktu, zwłaszcza przed meczami piłkarskimi o statusie podniesionego ryzyka.

Kolejną cechą tego dokumentu jest to, że w jego treści przejawia się zastosowanie bardzo ważnej w funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasady proporcjonalności, co odnosi się do wszystkich polityk. Potwierdza to stosowny akapit wprowadzenia.

¹⁸ Dz.U. nr C 165 z 2010 r, Załącznik. Podręcznik z zaleceniami w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej oraz w zakresie działań prewencyjnych i kontrolnych związanych z aktami przemocy i zakłóceniami porządku podczas międzynarodowych meczów piłki nożnej, które dotyczą co najmniej jednego państwa członkowskiego, s. 17.

¹⁹ *Ibidem*, s. 13.

Prawo Unii Europejskiej a kwestie bezpieczeństwa piłkarskich imprez masowych...

„Międzynarodowa współpraca policyjna i operacje zabezpieczania meczów piłki nożnej muszą opierać się na zasadach legalności i proporcjonalności”²⁰.

Wydaje się, że analizowane zagadnienie stanowi dobrą egzemplifikację skomplikowanej roli, jaką *soft law* odgrywa w systemie prawa europejskiego. Jego pozycja i znaczenie jest ściśle związana z mechanizmami działania Unii Europejskiej, które z założenia dążą m.in. do efektywnego realizowania celów nie tylko przez wprowadzanie prawa wiążącego, ale również przez wskazywanie strategii z wykorzystaniem *sui generis* regulacji prawnych. W związku z tym uzasadnione jest wyrażone w ostatnim akapicie wprowadzenia stanowisko, że:

Niniejszy dokument należy szeroko rozpowszechnić i stosować we wszystkich państwach członkowskich i w innych państwach europejskich, a także poza nimi; ma to służyć zminimalizowaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa i ochrony oraz zapewnieniu skutecznej międzynarodowej współpracy policyjnej²¹.

²⁰ *Ibidem*, s. 2.

²¹ *Ibidem*.