



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 15.6.2015
COM(2015) 291 final

2015/0130 (NLE)

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

**privind semnarea, în numele Uniunii Europene, a Protocolului adițional la Convenția
Consiliului Europei privind prevenirea terorismului (CETS nr. 196)**

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

La 24 septembrie 2014, Consiliul de Securitate al ONU a adoptat Rezoluția 2178(2014) privind luptătorii teroriști străini (LTS) în temeiul capitolului VII din Carta ONU [RCSONU 2178(2014)].

În octombrie 2014, Consiliul a invitat Comisia să exploreze modalități de remediere a eventualelor deficiențe din Decizia-cadru privind combaterea terorismului [Decizia-cadru 2002/475/JAI privind combaterea terorismului, astfel cum a fost modificată prin Decizia-cadru 2008/919/JAI, denumită în continuare „Decizia-cadru privind terorismul”), având în vedere, în special, RCSONU 2178(2014)]¹. În Declarația comună de după Consiliul JAI de la Riga, miniștrii au convenit asupra importanței de a lua în considerare posibile măsuri legislative pentru a se ajunge la o înțelegere comună privind infracțiunile de terorism în lumina RCSONU 2178(2014)². În rezoluția din 11 februarie 2015, Parlamentul European a subliniat necesitatea, printre altele, de a armoniza incriminarea infracțiunilor în care sunt implicați luptătorii teroriști străini și de a evita eventualele lacune în urmărirea penală prin actualizarea Deciziei-cadru privind terorismul³.

La 21 ianuarie 2015, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei (CoE) a instituit Comitetul privind luptătorii teroriști străini și aspecte conexe (COD-CTE). Plasat sub autoritatea Comitetului de experți privind terorismul (CODEXTER), COD-CTE a fost însărcinat să redacteze un protocol adițional la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului (CETS nr. 196).

După trei runde de discuții în cadrul COD-CTE (23-26 februarie 2015, 9-12 martie 2015 și 23-26 martie 2015), CODEXTER a supus discuției și ulterior a aprobat protocolul adițional la 10 aprilie 2015, în cadrul celei de a 28-a reuniuni plenary.

Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei și-a dat avizul cu privire la protocolul adițional în sesiunea din 20-24 aprilie. Protocolul adițional a fost aprobat în prealabil de Comitetul de Miniștri la 12 mai 2015, în vederea adoptării sale finale la 19 mai 2015. Acesta va fi deschis spre semnare la o dată ulterioară.

2. ELEMENTELE JURIDICE ALE PROPUNERII

2.1 Scopul și conținutul protocolului adițional

Protocolul adițional are ca scop facilitarea punerii în aplicare rapide, coordonate și eficace a anumitor aspecte ale RCSONU 2178 (în principal a celor legate de prevenirea și urmărirea plecării luptătorilor teroriști străini), promovarea unei înțelegeri comune și a unui răspuns comun la infracțiunile legate de luptătorii teroriști străini, facilitarea în sens mai larg a cercetărilor și urmăririlor penale având ca obiect fapte de natură pregătitoare care riscă sau amenință să conducă la săvârșirea de infracțiuni de terorism și facilitarea cooperării internaționale prin intensificarea schimbului de informații.

¹ Concluziile Consiliului din cadrul reuniunii din 9-10 octombrie 2014, „Luptătorii străini: urmărirea concluziilor Consiliului European din 30 august 2014”, Bruxelles, 13 octombrie 2014, doc. nr. 14160/14, punctul 3, al 6-lea punct marcator.

² Declarația comună de la Riga rezultată în urma întâlnirii informale a miniștrilor de justiție și afaceri interne de la Riga din 29-30 ianuarie, ultimul punct marcator al concluziilor.

³ Rezoluția Parlamentului European din 11 februarie 2015 privind măsurile de combatere a terorismului [2015/2530(RSP)], punctul 26.

Astfel, protocolul adițional prevede incriminarea următoarelor fapte: participarea într-o asociație sau grupare în scopuri teroriste (articolul 2), primirea de instruire în scopuri teroriste (articolul 3), deplasarea în străinătate în scopuri teroriste sau tentativa de deplasare în străinătate în scopuri teroriste (articolul 4), furnizarea sau colectarea de fonduri pentru astfel de deplasări (articolul 5) și organizarea sau facilitarea unor astfel de deplasări (articolul 6). În fine, articolul 7 vizează îmbunătățirea schimbului de informații prin obligarea părților să desemneze un punct de contact care să furnizeze informații sau să trateze cererile de informații disponibile în timp util.

Articolul 2 este considerat un instrument important pentru cercetarea și urmărirea penală eficace a celor care contribuie prin activitățile lor la săvârșirea de infracțiuni de terorism de către grupări teroriste. Articolul 3 prevede incriminarea faptelor de natură pregătitoare, și anume primirea de instruire în scopuri de teroriste, completându-se astfel infracțiunea de furnizare de instruire, astfel cum este prevăzută la articolul 7 din Convenția CETS nr. 196. În același timp, dispoziția de la articolul 3 sporește securitatea juridică și eficacitatea articolelor 4-6 din protocolul adițional, în sensul că prevede o definiție a primirii de instruire în scopuri de teroriste, care este menționată ca unul dintre scopurile deplasării. În cele din urmă, prin articolele 4-6 se intenționează transpunerea punctului (6) literele (a) - (c) din dispozitivul RCONU 2178(2014). Aceste dispoziții extind sfera incriminării la alte fapte de natură pregătitoare în afară de cele deja incluse în Convenția CETS nr. 196 (respectiv instigarea publică, instruirea și recrutarea în scopuri teroriste).

Prin dispoziția de la articolul 7 privind intensificarea schimbului de informații/instituirea de puncte de contact, protocolul adițional răspunde apelului lansat prin intermediul punctului 3 din RCONU 2178(2014) la o cooperare internațională mai strânsă, care să faciliteze în mod special prevenirea și investigarea deplasărilor în țări terțe cu scopul de a săvârși infracțiuni teroriste sau de a participa la activități de instruire în scopuri teroriste⁴.

2.2 Temeiul juridic al propunerii de decizie

Potrivit jurisprudenței constante, alegerea temeiului juridic al unei măsuri a UE trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional; printre acestea se numără scopul și conținutul măsurii⁵. Dacă din examinarea unei măsuri a Uniunii Europene reiese faptul că aceasta servește unui scop dublu sau că are o componentă dublă și că unul dintre scopuri sau una dintre componente poate fi identificată ca principală sau predominantă, în timp ce cealaltă este doar incidentală, măsura trebuie să fie întemeiată pe un temei juridic unic, mai exact acel temei necesar scopului sau componente principale sau predominante⁶.

Scopul predominant al protocolului adițional este de a introduce infracțiuni legate de terorism, pentru care Uniunea are competență în temeiul articolului 83 alineatul (1) din TFUE. Temeiul juridic pentru semnarea protocolului adițional trebuie, prin urmare, să includă articolul 83 alineatul (1) din TFUE.

Nu este nevoie de alte temeiuri juridice. În special, articolul 7 (intensificarea schimbului de informații prin desemnarea punctelor de contact) vizează facilitarea detectării, prevenirii și investigării persoanelor care se deplasează sau încearcă să se deplaseze, facilitând astfel

⁴ A se vedea, de asemenea, punctul 63 din raportul explicativ privind protocolul adițional.

⁵ A se vedea, de exemplu, cauza C-490/10 Parlamentul/Consiliul, EU:C:2012:525, punctul 44, și jurisprudența citată în cauza menționată.

⁶ Cauza C-490/10, Parlamentul/Consiliul, punctul 46.

aplicarea în practică a articolului 4 din protocolul adițional⁷ și are, prin urmare, o natură accesorie.

2.3 Necesitatea deciziei propuse

Articolul 3 alineatul (2) din TFUE prevede că Uniunea are competență 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.” Un acord internațional poate aduce atingere normelor comune sau poate modifica sfera de aplicare a acestora atunci când domeniul care face obiectul acordului se suprapune peste dreptul Uniunii sau este reglementat, în mare măsură, de dreptul Uniunii⁸. În plus, pentru a evalua dacă un domeniu este reglementat în mare măsură prin dreptul Uniunii trebuie să se țină seama nu numai de stadiul actual al dreptului Uniunii în domeniul în cauză, ci și de evoluțiile sale viitoare, în măsura în care acestea sunt previzibile⁹.

Uniunea a adoptat deja măsuri în domeniul reglementat prin protocolul adițional, inclusiv dispoziții de drept penal material, precum și o dispoziție privind intensificarea schimbului de informații.

Cadrul juridic al UE care reglementează infracțiunile care au legătură cu terorismul este prevăzut în Decizia-cadru privind combaterea terorismului. Protocolul adițional extinde domeniul de aplicare al infracțiunilor care trebuie să fie incriminate¹⁰ sau introduce infracțiuni similare cu cele deja prevăzute în decizia-cadru¹¹.

Instrumentele relevante ale Uniunii privind cooperarea polițienească sunt, în special:

(a) Decizia-cadru 2006/960/JAI a Consiliului din 18 decembrie 2006 privind simplificarea schimbului de informații și date operative între autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre ale Uniunii Europene¹²,

(b) Decizia 2008/615/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și a criminalității transfrontaliere (Decizia Prüm)¹³ și

(c) Decizia 2005/671/JAI a Consiliului din 20 septembrie 2005 privind schimbul de informații și cooperarea referitoare la infracțiunile de terorism¹⁴.

Aceste instrumente reglementează, pe de altă parte, schimbul de informații în scopul cercetării penale în chestiuni legate de activități teroriste și, pe de altă parte, instituirea unor puncte de contact pentru schimbul de informații. Europol sprijină în special cooperarea polițienească dintre statele membre și cea dintre statele membre și anumite țări terțe pentru a răspunde în mod adecvat fenomenului luptătorilor teroriști străini.

Prin urmare, încheierea protocolului adițional poate aduce atingere normelor comune sau poate modifica domeniul de aplicare al acestora.

⁷ A se vedea punctele 64-68 din raportul explicativ privind protocolul adițional.

⁸ Cauza 22/70 Comisia/Consiliul Rec., 1971, p.263, așa-numita cauză AETR.

⁹ Cauza C-66/13, Green Network, EU:C:2014:2399, punctele 61-64, și jurisprudența citată în cauza menționată.

¹⁰ Articolele 3-6 din protocolul adițional.

¹¹ Articolul 2 din protocolul adițional care incriminează participarea la activitățile unei grupări teroriste, care este similar cu articolul 2 din Decizia-cadru privind combaterea terorismului.

¹² JO L 386/9 din 29.12.2006.

¹³ JO L 210/1 din 6.6.2008.

¹⁴ JO L 253/22 din 29.9.2005.

În plus, în ceea ce privește evoluțiile viitoare previzibile ale dreptului Uniunii, în urma apelurilor lansate de Consiliu de a explora modalități de remediere a eventualelor deficiențe ale actualului cadru juridic, în prezent se desfășoară discuții cu privire la o posibilă revizuire a deciziei-cadru, în special având în vedere RCSONU 2178 (2014).

După cum s-a anunțat în Agenda europeană privind securitatea, în 2015 Comisia va lansa o analiză a impactului în vederea actualizării, în 2016, a Deciziei-cadru privind combaterea terorismului, ținând seama de negocierile privind Protocolul adițional la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului¹⁵.

Prin urmare, decizia propusă este necesară, întrucât protocolul adițional trebuie semnat în numele Uniunii.

3. APLICAREA TERITORIALĂ

În conformitate cu Protocolul nr. 22 la Tratatul privind Uniunea Europeană, protocolul adițional semnat și, în cele din urmă, încheiat de Uniunea Europeană este obligatoriu și se aplică în toate statele membre ale UE, cu excepția Danemarcei.

În conformitate cu Protocolul 21 la Tratatul privind Uniunea Europeană, protocolul adițional semnat și, în cele din urmă, încheiat de Uniunea Europeană nu este obligatoriu și nu se aplică în Regatul Unit decât dacă acest stat membru notifică Consiliului intenția sa de a participa la adoptarea și punerea în aplicare a acestui instrument.

¹⁵ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Agenda europeană privind securitatea, COM(2015) 185 final din 28 aprilie 2015, nepublicată încă în JO.

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

privind semnarea, în numele Uniunii Europene, a Protocolului adițional la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului (CETS nr. 196)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 83 alineatul (1), coroborat cu articolul 218 alineatul (5),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) La 1 aprilie 2015, Consiliul a autorizat Comisia să deschidă negocieri privind Protocolul adițional la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului (CETS nr. 196).
- (2) Protocolul adițional are ca scop facilitarea punerii în aplicare a Rezoluției 2178(2014) a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite privind luptătorii teroriști străini și, în special, stabilirea ca infracțiuni a anumitor fapte identificate la punctul 6 din dispozitivul rezoluției menționate.
- (3) O înțelegere comună a infracțiunilor legate de luptătorii teroriști străini și a infracțiunilor de natură pregătitoare care riscă să conducă la săvârșirea de acte de terorism ar contribui la sporirea în continuare a eficacității instrumentelor de justiție penală și a cooperării la nivelul Uniunii și la nivel internațional.
- (4) Prin urmare, protocolul adițional ar trebui semnat în numele Uniunii Europene.
- (5) [În conformitate cu articolul 3 din Protocolul (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Regatul Unit și-a exprimat dorința de a participa la adoptarea și la aplicarea prezentei decizii.]
- (6) SAU: [În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și fără a aduce atingere articolului 4 din protocolul menționat anterior, Regatul Unit nu participă la adoptarea prezentei decizii, nu are obligații în temeiul acesteia și nu face obiectul aplicării sale.]
- (7) În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul (nr. 22) privind poziția Danemarcei, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Danemarca nu participă la adoptarea prezentei decizii, nu are obligații în temeiul acesteia și nu face obiectul aplicării sale,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Semnarea Protocolului adițional la Convenția Consiliului Europei privind prevenirea terorismului (CETS nr. 196) se aprobă în numele Uniunii, sub rezerva încheierii protocolului menționat. Textul protocolului adițional care urmează a fi semnat este atașat la prezenta decizie.

Articolul 2

Secretariatul General al Consiliului stabilește instrumentul prin care se acordă persoanei (persoanelor) indicate de negociatorul protocolului puteri depline pentru semnarea protocolului, sub rezerva încheierii acestuia.

Articolul 3

Prezenta decizie intră în vigoare la data adoptării.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*