



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.6.2015 г.
COM(2015) 291 final

2015/0130 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за подписване от името на Европейския съюз на Допълнителния протокол към
Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 196)**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

На 24 септември 2014 г. Съветът за сигурност на ООН прие Резолюция 2178 (2014) относно чуждестранните бойци терористи съгласно глава VII от Хартата на ООН (Резолюция 2178 (2014) на СС на ООН).

През октомври 2014 г. Съветът призова Комисията да проучи начините за преодоляване на евентуални несъвършенства в Рамковото решение относно тероризма (Рамково решение 2002/475/ПВР относно борбата срещу тероризма, изменено с Рамково решение 2008/919/ПВР — „Рамковото решение относно тероризма“), по-специално в светлината на Резолюция 2178 (2014) на СС на ООН¹. В съвместната си декларация след срещата в Рига на Съвета по правосъдие и вътрешни работи министрите изразиха съгласие, че е важно да се проучат възможни законодателни мерки за установяване на общо разбиране за терористичните престъпления в светлината на Резолюция 2178 (2014) на СС на ООН². В своята резолюция от 11 февруари 2015 г. Европейският парламент обърна внимание на необходимостта да се хармонизира криминализирането на правонарушенията, свързани с чуждестранни бойци, и да се избягват пропуските в наказателното преследване посредством актуализиране на Рамковото решение относно тероризма³.

На 21 януари 2015 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа създаде Комитет по въпросите на чуждестранните бойци терористи и свързани с тях въпроси (COD-STE). Под ръководството на Комитета от експерти по тероризма (CODEXTER), на COD-STE беше възложено да подготви допълнителен протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 196).

След три кръга на дискусии в рамките на COD-STE (23—26 февруари 2015 г., 9—12 март 2015 г. и 23—26 март 2015 г.), CODEXTER обсъди и накрая одобри Допълнителния протокол на 10 април 2015 г. на 28-то си пленарно заседание.

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа представи своето становище относно Допълнителния протокол по време на сесията си, проведена от 20 до 24 април. Допълнителният протокол бе предварително одобрен от Комитета на министрите на 12 май 2015 г. с оглед на окончателното му приемане на 19 май 2015 г. Той ще бъде открит за подписване на по-късна дата.

2. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1 Цел и съдържание на Допълнителния протокол

Допълнителният протокол има за цел да улесни бързото, координирано и ефективно прилагане на някои елементи от Резолюция 2178 на СС на ООН (основно тези, свързани с предотвратяването и наказателното преследване на отпътуването на чуждестранни бойци терористи), да способства за постигането на общо разбиране и противодействие на правонарушенията, свързани с чуждестранни бойци, да улесни в

¹ Заключение на Съвета от заседанието му на 9-10 октомври 2014 г., „Чуждестранни бойци: последващи действия във връзка със заключенията на Европейския съвет от 30 август 2014 г.“, Брюксел, 13 октомври 2014 г., док. № 14160/14, точка 3, подточка б.

² Съвместна декларация от Рига след неформалната среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи в Рига на 29 и 30 януари, последна подточка от заключенията.

³ Резолюция на Европейския парламент от 11 февруари 2015 г. относно мерките за борба с тероризма (2015/2530(RSP)), т. 26.

по-широк план разследването и наказателното преследване на действия с подготвителен характер, които има възможност и опасност да доведат до извършване на терористични престъпления, и да улесни международното сътрудничество чрез засилен обмен на информация.

Допълнителният протокол предвижда обявяването за престъпления на следните актове: участие в сдружение или група с цел тероризъм (член 2), получаване на обучение с цел тероризъм (член 3), пътуване или опит за пътуване в чужбина с цел тероризъм (член 4), предоставяне или набиране на средства за пътуване в чужбина с цел тероризъм (член 5) и организиране или подпомагане по друг начин на такова пътуване (член 6). На последно място, член 7 има за цел засилването на обмена на информация, като задължава страните да определят точка за контакт, която своевременно да предоставя или разглежда искания за информация, с която разполага.

Член 2 се счита за важен инструмент за ефективното разследване и наказателно преследване на онези, които допринасят със своите дейности за извършване на терористични престъпления от терористични групи. В член 3 се предвижда обявяването за престъпление на действия с подготвителен характер, т.е. получаването на обучение за терористична дейност, което допълва съществуващото престъпление за предоставяне на обучение, установено в член 7 от Конвенцията (CETS № 196). В същото време, с разпоредбата на член 3 се повишава правната сигурност и ефективността на членове 4—6 от Допълнителния протокол, доколкото в нея се предвижда определение за получаването на обучение за терористична дейност, което се посочва като една от целите на пътуването. Накрая, с членове 4 — 6 се цели да се транспонира параграф 6, букви а) — в) от постановителната част на Резолюция 2178 (2014) на СС на ООН. Посредством тези членове в кръга на действията с подготвителен характер, подлежащи вече на криминализиране съгласно Конвенцията на Съвета на Европа (CETS № 196), (публичната провокация, набирането и обучението с цел тероризъм), се включват други действия.

С разпоредбата относно засиления обмен на информация/точките за контакт в член 7, Допълнителният протокол отговаря на призива в оперативна точка 3 от Резолюция 2178 (2014) за повече международно сътрудничество, като същевременно по-конкретно улеснява предотвратяването и разследването на пътувания към трети държави с цел извършване на терористични престъпления или участието в дейности за обучение за терористични цели⁴.

2.2 Правното основание за предложеното решение

Установена съдебна практика е, че изборът на правно основание за дадена мярка на Съюза трябва да се основава на обективни фактори, които подлежат на съдебен контрол; те включват целта и съдържанието на мярката⁵. Ако при проверката на мярката на Съюза се установи, че тя има двойна цел или че е съставена от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, мярката трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част⁶.

⁴ Вж. също точка 63 от обяснителния доклад към Допълнителния протокол.

⁵ Вж. например дело C-490/10, Парламент/Съвет, EU:C:2012:525, точка 44 и цитираната съдебна практика.

⁶ Дело C-490/10, Парламент/Съвет, точка 46.

Преобладаващата цел на допълнителния протокол е да се въведат определения за престъпления, свързани с тероризма, за което Съюзът разполага с компетентност по силата на член 83, параграф 1 от ДФЕС. Правното основание за подписването на Допълнителния протокол следователно трябва да включва член 83, параграф 1 от ДФЕС.

Не се изисква допълнително правно основание. По-специално, член 7 (относно засиления обмен на информация чрез определяне на точки за контакт) цели да улесни разкриването, предотвратяването и разследването на извършващите пътувания или опити за пътувания и по този начин подпомага практическото прилагане на член 4 от Допълнителния протокол⁷. Ето защо той е със акцесорен характер.

2.3 Необходимост от предложеното решение

Член 3, параграф 2 от ДФЕС предвижда, че Съюзът разполага с изключителна компетентност „за сключване на международни споразумения [...] доколкото [сключването им] може да засегне общите правила или да промени техния обхват“. Международно споразумение може да засегне общи правила или да промени техния обхват, когато областта, обхваната в споразумението, се припокрива със законодателство на Съюза или е обхваната до голяма степен от правото на Съюза⁸. Освен това, за да се прецени дали дадена област е обхваната до голяма степен от правото на Съюза следва да се вземе предвид не само правото на Съюза в настоящия му вид в съответната област, но и бъдещото му развитие, дотолкова доколкото това може да се предвиди⁹.

Съюзът вече е приел мерки в областта, обхваната от Допълнителния протокол, включително разпоредби на материалното наказателно право, както и разпоредба относно засиления обмен на информация.

Правната рамка на ЕС относно престъпленията, свързани с тероризма, е установена в Рамковото решение относно тероризма. Допълнителният протокол разширява обхвата на деянията, които трябва да бъдат криминализирани¹⁰, или въвежда определения за престъпления, подобни на тези, които вече се съдържат в Рамковото решение¹¹.

Съответните инструменти на Съюза, свързани с полицейското сътрудничество по-специално са:

- а) Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета от 18 декември 2006 г. за опростяване обмена на информация и сведения между правоприлагащите органи на държавите-членки на Европейския съюз¹²,
- б) Решение 2008/615/ПВР на Съвета от 23 юни 2008 г. относно засилването на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност (решение „Прюм“) ¹³ и

⁷ Вж. точки 64-68 от обяснителния доклад към Допълнителния протокол.

⁸ Дело 22/70, *Комисия/Съвет*, Recueil 1971 г., стр. 263, т. нар. дело „AETR“

⁹ Дело C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, т. 61-64 и съдебната практика, цитирана в него.

¹⁰ Членове 3-6 от Допълнителния протокол

¹¹ Член 2 от Допълнителния протокол, с който се криминализира участието в действията на терористична група, който е подобен на член 2 от Рамковото решение относно тероризма.

¹² ОВ L 386, 29.12.2006 г., стр. 9.

¹³ ОВ L 210, 6.6.2008 г., стр. 1.

в) Решение 2005/671/ПВР на Съвета относно обмена на информация и сътрудничеството по отношение на терористични престъпления¹⁴.

Тези инструменти уреждат обмена на информация за целите на наказателните разследвания по въпроси, свързани с тероризма, от една страна, и създаването на точки за контакт за обмен на информация, от друга страна. Европол подкрепя по-специално полицейското сътрудничество между държавите членки и между държавите членки и определени трети държави за адекватен отговор на явлението, което представляват чуждестранните бойци терористи.

Сключването на Допълнителния протокол може следователно да засегне общи правила или да промени техния обхват.

Освен това, що се отнася до предвидимото бъдещо развитие на правото на Съюза, след призива, отправен от Съвета, да бъдат проучени начините за преодоляване на евентуални несъвършенства в съществуващата правна рамка, понастоящем се обсъжда въпросът относно възможното преразглеждане на Рамковото решение, по-специално в светлината на Резолюция 2178 (2014) на СС на ООН.

Както бе обявено в Европейската програма за сигурност, през 2015 г. Комисията ще предприеме оценка на въздействието с оглед на актуализирането на Рамковото решение относно тероризма през 2016 г., като се вземат предвид преговорите по Допълнителния протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма¹⁵.

Следователно предложеното решение е необходимо, тъй като Допълнителният протокол следва да бъде подписан от името на Съюза.

3. ТЕРИТОРИАЛНО ПРИЛОЖЕНИЕ

В съответствие с Протокол № 22 от Договора за Европейския съюз, Допълнителният протокол, подписан и впоследствие сключен от Европейския съюз, обвързва и се прилага във всички държави — членки на ЕС, с изключение на Дания.

В съответствие с Протокол № 21 от Договора за Европейския съюз, Допълнителният протокол, подписан и впоследствие сключен от Европейския съюз, обвързва и се прилага в Обединеното кралство само ако тази държава членка уведоми Съвета за желанието си да участва в приемането и прилагането на инструмента.

¹⁴ ОВ L 253, 29.9.2005 г., стр. 22.

¹⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Европейската програма за сигурност, COM(2015) 185 final от 28 април 2015 г., все още непубликувано в ОВ.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за подписване от името на Европейския съюз на Допълнителния протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 196)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 83, параграф 1 във връзка с член 218, параграф 5 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) На 1 април 2015 г. Съветът упълномощи Комисията да започне преговори относно Допълнителния протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 196).
- (2) Допълнителният протокол има за цел да улесни прилагането на Резолюция 2178 (2014) на Съвета за сигурност на ООН относно чуждестранните бойци терористи и, по-специално, криминализирането на определени актове, посочени в параграф 6 от постановителната част на тази Резолюция.
- (3) Общото разбиране за престъпленията, свързани с чуждестранните бойци терористи, и престъпленията от подготвителен характер, които могат да доведат до извършването на терористични актове, ще допринесе за допълнително повишаване на ефективността на инструментите и сътрудничеството в областта на наказателното правосъдие на равнището на Съюза и на международно равнище.
- (4) Ето защо Допълнителният протокол следва да бъде подписан от името на Европейския съюз.
- (5) [В съответствие с член 3 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Обединеното кралство е нотифицирало желанието си да участва в приемането и прилагането на настоящото решение.]
- (6) ИЛИ: [В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, и без да се засяга член 4 от посочения протокол, Обединеното кралство не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързано от него, нито от неговото прилагане.]
- (7) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Подписването на Допълнителния протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 196) се одобрява от името на Европейския съюз, при условие че посоченият протокол бъде сключен. Текстът на Допълнителния протокол, който следва да бъде подписан, е приложен към настоящото решение.

Член 2

Генералният секретариат на Съвета изготвя акта за предоставяне на пълномощия за подписване на протокола, при условие че той бъде сключен, на лицето(ата), посочено(и) от преговарящия по протокола.

Член 3

Настоящото решение влиза в сила от деня на приемането му.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*