



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.10.2017 г.
COM(2017) 607 final

2017/0266 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за сключване от името на Европейския съюз на Допълнителния протокол към
Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 217)**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Допълнителният протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма („Допълнителният протокол“) беше приет от Комитета на министрите на 19 май 2015 г. Европейският съюз подписа Допълнителния протокол на 22 октомври 2015 г.¹. Настоящото предложение касае решението да бъде сключен Допълнителният протокол от името на Съюза.

Допълнителният протокол (Конвенция № 217) допълва Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (Конвенция № 196). За да може да сключи Допълнителния протокол, Европейският съюз трябва да е сключил или да сключи едновременно Конвенция № 196². Поради това настоящото предложение е придружено от предложение за решение за сключване на Конвенция № 196 от името на Съюза и трябва да се чете заедно с него.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Целта на Допълнителния протокол е да допълни Конвенция № 196 със серия от разпоредби, предназначени за прилагането на наказателноправните аспекти на Резолюция 2178(2014) на Съвета за сигурност на ООН относно „заплахите за международния мир и сигурност, предизвикани от терористични актове“. В тази резолюция Съветът за сигурност призовава държавите — членки на ООН, да предприемат поредица от мерки, предназначени да предотвратят и ограничат потока от чуждестранни бойци терористи към зони на конфликти.

Допълнителният протокол представлява отговор на този призив, като способства за постигането на общо разбиране и противодействие на престъпленията, свързани с чуждестранни бойци терористи, което да послужи като еталон за обмена на информация и улеснява трансграничните разследвания и наказателното преследване на действия с подготвителен характер, които имат потенциала и крият опасността да доведат до извършване на терористични престъпления.

По този начин Допълнителният протокол предвижда обявяването за престъпления на следните действия: участие в сдружение или група с цел тероризъм (член 2), получаване на обучение с цел тероризъм (член 3), пътуване или опит за пътуване с цел тероризъм (член 4), предоставяне или набиране на средства за пътуване с цел тероризъм (член 5) и организиране и подпомагане на такова пътуване (член 6). На последно място, член 7 има за цел засилването на обмена на информация, като задължава страните да определят звено за контакт, което 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 извършването на терористични престъпления от терористични групи.

¹ Решение (ЕС) 2015/1913 на Съвета от 18 септември 2015 г. за подписване, от името на Европейския съюз, на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 196, ОВ L 280, 24.10.2015 г., стр. 22) и Решение (ЕС) 2015/1914 на Съвета от 18 септември 2015 г. за подписване от името на Европейския съюз на Допълнителния протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 196, ОВ L 280, 24.10.2015 г., стр. 24.).

² Вж. член 10 от Допълнителния протокол.

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 Конвенция № 196. В същото време с разпоредбата на член 3 се повишават 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.

С членове 4—6 се цели да се транспонира параграф 6, букви а)—в) от Резолюция 2178(2014) на СС на ООН. Посредством тези членове в кръга на действията с подготвителен характер, подлежащи вече на криминализиране съгласно Конвенция № 196, (т.е. публичната провокация, осигуряването на обучение с цел тероризъм и набиране с цел тероризъм) се включват други действия.

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

Допълнителният протокол влезе в сила на 1 юли 2017 г. Към 11 юли 2017 г. три държави — членки на ЕС, са ратифицирали Допълнителния протокол, а двадесет и четири държави — членки на ЕС, са го подписали³. Европейският съюз подписа Допълнителния протокол на 22 октомври 2015 г.

3. ОСНОВАНИЯ ЗА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

През последните години терористичната заплаха нарасна и претърпя бърза еволюция. Лицата, определяни като „чуждестранни бойци терористи“, пътуват в чужбина с цел тероризъм. Завръщащите се чуждестранни бойци терористи представляват повишена заплаха за сигурността на всички държави членки. Установена беше връзка между чуждестранни бойци терористи и извършени неотдавна атентати и заговори в няколко държави членки. Освен това Европейският съюз и неговите държави членки са изправени пред нарастваща заплаха от лица, които са надхвани или наставлявани от терористични групи в чужбина. Действията срещу тероризма трябва да се засилят не само на национално равнище, но също така и на общеевропейско равнище и отвъд него.

Тероризмът е от планетарно естество и представлява нарастваща заплаха за основните права, демокрацията и принципите на правовата държава в Европа и в целия свят. Терористичните атентати са произволни. Жертва на тероризъм може да бъде всеки.

Терористичните атентати, извършени през последните години в Европейския съюз и другаде по света, са неприемливи нарушения на принципите, залегнали в основата на демократичните общества. В отговор на такава трайна заплаха Европейският съюз е повече от всякога длъжен да действа единно, за да насърчава и отстоява принципите, които са главната причина за неговото съществуване.

Поради трансграничното естество на тероризма е необходимо тясно международно сътрудничество. Общото разбиране за престъпленията, свързани с чуждестранните бойци терористи, и за престъпленията от подготвителен характер, които могат да

³ Служба по договорите към Съвета на Европа, [диаграма на подписванията и ратификациите по член 217 от Договора](#), състояние към 29 август 2017 г.

доведат до извършването на терористични актове, допринася за допълнително повишаване на ефективността на инструментите и сътрудничеството в областта на наказателното правосъдие на равнището на Съюза и на международно равнище. Фактът, че правните норми в тази област — включително прилагащите се на територията на ЕС, често произтичат от международни инструменти, като например Допълнителния протокол, потвърждава още повече необходимостта Европейският съюз да се изразява единно на международно равнище.

Накрая Европейският съюз прие пълен набор от правни инструменти за борба с тероризма, които са описани по-долу. Разпоредбите, съдържащи се в тези инструменти, съвпадат почти напълно с разпоредбите на Допълнителния протокол. Допълнителният протокол вероятно ще засегне тези общи правила или ще промени приложното им поле.

С приемането на Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма Европейският съюз е готов да изпълни своя ангажимент да бъде страна по Допълнителния протокол, като сключи този инструмент.

4. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

4.1 Компетентност на Съюза да сключи Допълнителния протокол

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 Съюза⁴.

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 уредба на ЕС, уреждаща престъпленията, свързани с тероризма, е установена в Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата срещу тероризма⁵, която заменя Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета относно борбата срещу тероризма по отношение на държавите членки, обвързани с Директивата. Съображение 5 от Директивата изрично препраща към Резолюция 2178(2014) на СС на ООН и Допълнителния протокол. Директивата определя правната уредба в областта на наказателното право за всички престъпления, определени от Допълнителния протокол, и предвижда съпътстващи правила за санкциите, компетентността и отговорността на юридическите лица.

Разпоредбите на Допълнителния протокол, свързани с обмена на информация, са обхванати от Решение 2005/671/ПВР на Съвета относно обмена на информация и сътрудничеството по отношение на терористични престъпления⁶, които Директива (ЕС) 2017/541 също изменя.

Други инструменти на Съюза от значение в това отношение са по-специално 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

⁴ Дело 22/70, *Комисия/Съвет*, Сборник 1971 г., стр. 263 и Становище на Съда 3/15 от 14 февруари 2017 г. (*Маракеши договор*).

⁵ Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма и за замяна на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета, и за изменение на Решение 2005/671/ПВР на Съвета (ОВ L 88, 31.3.2017 г., стр. 6).

⁶ ОВ L 253, 29.9.2005 г, стр. 22.

Европейския съюз⁷, както и Решение 2008/615/ПВР на Съвета от 23 юни 2008 г. за засилване на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност („Решение Прюм“)⁸. Тези инструменти уреждат обмена на информация за целите на наказателните разследвания по въпроси, свързани с тероризма, от една страна, и създаването на звена за контакт за обмен на информация, от друга страна. Европол⁹ подкрепя по-специално полицейското сътрудничество между държавите членки и между държавите членки и трети държави за адекватен отговор на явленията, които представляват чуждестранните бойци терористи.

Областта, обхваната от Допълнителния протокол, се припокрива със законодателството на Съюза и при всяко положение до голяма степен е обхваната от правото на Съюза. Поради това неговото сключване може да *„засегне общите правила или да промени техния обхват“* по смисъла на член 3, параграф 2 от ДФЕС. По тази причина Европейският съюз има изключителна компетентност да сключи Допълнителния протокол.

4.2 Правно основание за предложеното решение

Изборът на правно основание на мярка на ЕС трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол. Те включват целта и съдържанието на въпросната мярка¹⁰. 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 част.

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. Материалноправното основание за подписването на Допълнителния протокол следователно е член 83, параграф 1 от ДФЕС. Член 7 (относно засиления обмен на информация чрез определяне на звена за контакт) улеснява разкриването, предотвратяването и разследването на извършващите пътувания или опити за пътувания и по този начин подпомага практическото прилагане на член 4 от Допълнителния протокол. Ето защо той е с акцесорен характер.

Директивата относно борбата срещу тероризма, чиято основна цел е да въведе минимални правила за дефиниция и санкции на терористични и свързани с тероризма престъпления, също бе приета въз основа на член 83, параграф 1 от ДФЕС. Тя включва също разпоредби за подобряване на обмена на информация и за оказването на подкрепа и защита на жертвите на тероризъм.

В член 218, параграф 6 от ДФЕС се предвижда, че Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение за сключване на споразумението. В член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС се предвижда, че когато едно споразумение обхваща области, за които се прилага обикновената законодателна процедура, Съветът приема решение за

⁷ ОВ L 386, 29.12.2006 г., стр. 89.

⁸ ОВ L 210, 6.6.2008 г., стр. 1.

⁹ Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и за замяна и отмяна на решения 2009/371/ПВР, 2009/934/ПВР, 2009/935/ПВР, 2009/936/ПВР и 2009/968/ПВР на Съвета (ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 53).

¹⁰ Решение *Комисия/Съвет*, C-377/12, точка 34.

сключване на споразумението, след като получи одобрението на Европейския парламент.

Допълнителният протокол обхваща области, за които се прилага обикновената законодателна процедура, а именно определянето на минимални правила относно дефиницията на престъпленията в областта на тероризма (член 83, параграф 1 от ДФЕС), за което е необходимо одобрение от Европейския парламент. Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС.

4.3 Звено за контакт за обмен на информация

В съответствие с член 7 от Протокола страните трябва да определят звено за контакт за обмен на информация по всяко време на денонощието относно чуждестранни бойци терористи. Предлага се Европол да бъде определен за това звено за контакт съгласно условията, предвидени в Регламент (ЕС) 2016/794 относно отношенията с партньорите и предаването и обмена на лични данни.

4.4 Териториално приложение

В съответствие с Протокол № 22 към 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 към 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. Ирландия е обвързана от Рамково решение 2002/475/ПВР и поради това участва в приемането на настоящото решение.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за сключване от името на Европейския съюз на Допълнителния протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 217)

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 6, буква а) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент,

като има предвид, че:

- (1) В съответствие с Решение (ЕС) 2015/1914 на Съвета от 18 септември 2015 г.¹¹ Допълнителният протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 196) („Допълнителният протокол“) беше подписан на 22 октомври 2015 г., при условие че бъде сключен.
- (2) Член 10 от Допълнителния протокол предвижда, че той е открит за одобрение от Европейския съюз.
- (3) Съюзът вече е приел мерки в различните области, обхванати от Допълнителния протокол.
- (4) Допълнителният протокол задължава страните да определят звено за контакт за целите на обмена на информация за лица, които пътуват с терористични цели.
- (5) Ирландия е обвързана от Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета¹² и поради това участва в приемането на настоящото решение.
- (6) [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 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].

¹¹ Решение (ЕС) 2015/1914 на Съвета от 18 септември 2015 г. (ОВ L 280, 24.10.2015 г., стр. 22).

¹² Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 г. относно борбата срещу тероризма (ОВ L 164, 22.6.2002 г., стр. 3).

- (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.
- (8) Ето защо Допълнителният протокол следва да бъде одобрен от името на Европейския съюз.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

С настоящото Допълнителният протокол към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS № 196) се одобрява от името на Европейския съюз.

Текстът на Допълнителния протокол е приложен към настоящото решение.

Член 2

Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) се определя за звеното за контакт, предвидено в член 7 от Допълнителния протокол и в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета¹³.

Член 3

Председателят на Съвета определя лицето, оправомощено да извърши от името на Европейския съюз предвиденото в член 10 от Допълнителния протокол депозиране на инструмента за одобрение, за да се изрази съгласието на Европейския съюз да бъде обвързан с Допълнителния протокол.

Член 4

Настоящото решение влиза в сила в деня на приемането му¹⁴.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател

¹³ Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и за замяна и отмяна на решения 2009/371/ПВР, 2009/934/ПВР, 2009/935/ПВР, 2009/936/ПВР и 2009/968/ПВР на Съвета (ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 53).

¹⁴ Датата на влизане на Допълнителния протокол в сила за Европейския съюз ще бъде публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз* от Генералния секретариат на Съвета.