



Bruxelles, den 18.10.2017
COM(2017) 606 final

2017/0265 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention om
forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196)**

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (konvention nr. 196) blev åbnet for undertegnelse den 16. maj 2005. Den Europæiske Union undertegnede konvention nr. 196 den 22. oktober 2015¹. Nærværende forslag vedrører afgørelsen om at indgå konvention nr. 196 på Unionens vegne. Det skal læses i sammenhæng med et forslag vedrørende en afgørelse om at indgå den tillægsprotokol (konvention nr. 217), som supplerer Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (konvention nr. 196).

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

Formålet med konvention nr. 196 er at øge parternes bestræbelser på at forebygge terrorisme og terrorismens negative virkninger på den fulde udøvelse af menneskerettighederne, særligt retten til liv, både gennem foranstaltninger, der skal træffes på nationalt plan, og gennem internationalt samarbejde (artikel 2). Konvention nr. 196 kriminaliserer følgende handlinger, såfremt de begås med forsæt: offentlige opfordringer til at begå en terrorhandling (artikel 5), rekruttering til at begå terrorhandlinger (artikel 6), oplæring i terrorhandlinger (artikel 7) og medvirken til, tilskyndelse til og forsøg på at begå ovennævnte strafbare handlinger ("forsøg og medvirken", jf. artikel 9). I artikel 1 defineres begrebet "terrorhandling", idet der henvises til de handlinger, der opregnes i bilag I til konvention nr. 196.

Disse bestemmelser om, hvad der skal forstås ved strafbare handlinger, suppleres af bestemmelser om fastlæggelse af juridiske personers ansvar i forbindelse med ovennævnte strafbare handlinger (artikel 10) og af sanktioner og straffeforanstaltninger (artikel 11). Fastsættelsen, gennemførelsen og anvendelsen af kriminaliseringen af disse aktiviteter er underlagt betingelser og retsgarantier vedrørende grundlæggende rettigheder som fastsat i artikel 12. Konvention nr. 196 fastsætter kompetenceregler for de strafbare handlinger, som den omhandler (artikel 14). Den indfører en efterforskningsforpligtelse (artikel 15) og en forpligtelse til retsforfølgning eller udlevering (artikel 18). Disse foranstaltninger ledsages af regler om beskyttelse, erstatning og støtte til ofre for terrorisme (artikel 13), national forebyggelsespolitik (artikel 3) og internationalt samarbejde om forebyggelse (artikel 4). Konvention nr. 196 indeholder også flere bestemmelser, som sigter mod at styrke internationalt samarbejde i straffesager gennem gensidig retlig bistand, herunder videregivelse af oplysninger uden forudgående anmodning (artikel 17 og 22) og udlevering (artikel 19, 20 og 21); bestemmelserne er underlagt en diskriminationsklausul (artikel 21).

I henhold til konvention nr. 196 er den åben for undertegnelse for Den Europæiske Union (artikel 23, stk. 1). Desuden indeholder den en "frakoblingsklausul", der sikrer, at det er EU-regler, der finder anvendelse i det indbyrdes forhold mellem EU-medlemsstater (artikel 26, stk. 3).

¹ Rådets afgørelse (EU) 2015/1913 af 18. september 2015 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196) (EUT L 280 af 24.10.2015, s.22) og Rådets afgørelse (EU) 2015/1914 af 18. september 2015 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196) (EUT L 280 af 24.10.2015, s. 24).

Efter den sjette ratifikation, hvoraf fire blev foretaget af Europarådets medlemsstater, trådte konvention nr. 196 i kraft den 1. juni 2007. Den 21. februar 2017 havde 23 EU-medlemsstater ratificeret konventionen, og alle EU-medlemsstater havde undertegnet den².

En tillægsprotokol (konvention nr. 217) blev vedtaget af Europarådet den 19. maj 2015. Tillægsprotokollen supplerer Europarådets konvention nr. 196 og trådte i kraft den 1. juli 2017. Det er ikke muligt at være part i tillægsprotokollen uden også at være part i konvention nr. 196³.

Den Europæiske Union har undertegnet konvention nr. 196 samt tillægsprotokollen hertil⁴.

3. BEGRUNDELSE FOR FORSLAGET

Terrorisme har en global karakter og udgør en voksende trussel mod de grundlæggende rettigheder, demokratiet og retsstaten i Europa og over hele verden. Terrorangreb kan ramme enhver. Alle nationaliteter kan blive ofre for terrorisme.

De terrorangreb, der er begået i de seneste år i Den Europæiske Union og andre steder i verden, er uacceptable krænkelse af de principper, der ligger til grund for demokratiske samfund. Over for en sådan vedvarende trussel er Den Europæiske Union mere end nogensinde forpligtet til at handle i fællesskab for at fremme og forsvare de principper, der er dens eksistensberettigelse.

Indsatsen mod terrorisme skal optrappes, ikke kun på nationalt plan, men også på paneuropæisk plan og ud over Europas grænser. Terrorismens grænseoverskridende karakter kræver et stærkt, internationalt samarbejde. En fælles forståelse af terrorhandlinger og terrorrelaterede strafbare handlinger suppleret af bestemmelser i konvention nr. 196, der skal lette samarbejdet mellem de nationale myndigheder, bidrager til at gøre de strafferetlige instrumenter og samarbejdet på EU-plan og internationalt plan mere effektive.

Konvention nr. 196 vedrører kriminalisering af terroraktiviteter og terrorrelaterede aktiviteter samt internationalt samarbejde om sådanne strafbare handlinger og beskyttelse af og erstatning og støtte til ofre for terrorisme. Traktaterne, navnlig bestemmelserne i tredje del, afsnit V, i TEUF, tillægger EU kompetence inden for områder, der er omfattet af konvention nr. 196. Dette understøttes af den omstændighed, at Unionen allerede har vedtaget foranstaltninger på de forskellige områder, der er omfattet af konvention nr. 196:

- Direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme⁵, der erstatter Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme som ændret ved rammeafgørelse 2008/919/RIA for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af direktivet

² Europarådets traktatkontor, [oversigt over undertegnelser og ratifikationer af traktat 196](#), status pr. 29. august 2017.

³ Se artikel 10 i tillægsprotokollen.

⁴ Rådets afgørelse (EU) 2015/1913 af 18. september 2015 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196) (EUT L 280 af 24.10.2015, s.22) og Rådets afgørelse (EU) 2015/1914 af 18. september 2015 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196) (EUT L 280 af 24.10.2015, s. 24).

⁵ Direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA (EUT L 88 af 31. marts 2017, s. 6).

- Rådets afgørelse 2005/671/RIA om udveksling af oplysninger og samarbejde vedrørende terrorhandlinger⁶
- Direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA⁷
- Rådets direktiv 2004/80/EF om erstatning til ofre for forbrydelser⁸
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU om den europæiske beskyttelsesordre⁹
- Rådets rammeafgørelse 2009/948/RIA om forebyggelse og bilæggelse af konflikter om udøvelse af jurisdiktion i straffesager¹⁰
- Rådets rammeafgørelse 2002/465/RIA om fælles efterforskningshold¹¹
- Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne¹².
- Direktiv 2014/41/EU om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager¹³
- konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater¹⁴
- konvention om gennemførelse af Schengenaftalen¹⁵
- Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18. december 2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder¹⁶
- Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23. juni 2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (Prümafgørelsen)¹⁷.

Den Europæiske Union har således vedtaget en række omfattende retlige instrumenter til bekæmpelse af terrorisme. Dette understreger nødvendigheden af, at medlemsstaterne handler inden for rammerne af EU-institutionerne, når de indgår internationale forpligtelser på området inden for bekæmpelse af terrorisme.

Med vedtagelsen af direktivet om bekæmpelse af terrorisme er Den Europæiske Union parat til at leve op til sit tilsagn om at være part i tillægsprotokollen ved indgåelse af instrumentet. Dette kan kun gøres ved at indgå konvention nr. 196 senest samtidig med indgåelse af tillægsprotokollen.

⁶ EUT L 253 af 29.9.2005, s. 22.

⁷ EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57.

⁸ EUT L 261 af 6.8.2004, s. 15.

⁹ EUT L 338 af 21.12.2011, s. 2.

¹⁰ EUT L 328 af 15.12.2009, s. 42.

¹¹ EFT L 162 af 20.6.2002, s. 1.

¹² EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

¹³ EUT L 130 af 1.5.2014, s. 1.

¹⁴ Rådets retsakt af 29.5.2000 om udarbejdelse af konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (EFT C 197 af 12.7.2000, s. 1).

¹⁵ EFT L 239 af 22.9.2000, s. 19.

¹⁶ EUT L 386 af 29.12.2006, s. 89.

¹⁷ EUT L 210 af 6.6.2008, s. 1.

4. JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET

Valget af hjemmel for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol; disse omfatter foranstaltningens formål og indhold¹⁸. Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse formål eller disse led kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsакten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led.

Hovedformålet med konvention nr. 196 er at indføre terrorrelaterede strafbare handlinger, hvor Unionen har kompetence på grundlag af artikel 83, stk. 1, i TEUF. Det materielle retsgrundlag for undertegnelsen af konvention nr. 196 er derfor artikel 83, stk. 1, i TEUF.

Artikel 218, stk. 6, i TEUF fastsætter, at Rådet på forslag af forhandleren vedtager en afgørelse om indgåelse af aftalen. I henhold til artikel 218, stk. 6, litra a), i TEUF vedtager Rådet en afgørelse om indgåelse af aftalen efter godkendelse fra Europa-Parlamentet i tilfælde af, at en aftale dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.

Konvention nr. 196 dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse, navnlig fastsættelse af minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger på området for terrorisme samt politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager (artikel 82, 83, stk. 1, og artikel 87 i TEUF). Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 6, litra a), i TEUF.

5. TERRITORIAL ANVENDELSE

I overensstemmelse med protokol nr. 22 til traktaten om Den Europæiske Union er konvention nr. 196, som Den Europæiske Union undertegner og senere indgår, bindende for og finder anvendelse i alle EU-medlemsstater med undtagelse af Danmark. I overensstemmelse med protokol nr. 21 til traktaten om Den Europæiske Union er konvention nr. 196, som Den Europæiske Union undertegner og senere indgår, kun bindende for og finder anvendelse i Det Forenede Kongerige, såfremt den pågældende medlemsstat meddeler Rådet, at den ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af dette instrument. Irland er bundet af rammeafgørelse 2002/475/RIA og skal derfor deltage i vedtagelsen af denne afgørelse.

¹⁸ Sag C-377/12, Europa-Kommissionen mod Rådet for den Europæiske Union, præmis 34.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 83, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

under henvisning til godkendelse fra Europa-Parlamentet, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I overensstemmelse med Rådets afgørelse (EU) 2015/1913 af 18. september 2015¹⁹ blev Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196) undertegnet den 22. oktober 2015 med forbehold af dens indgåelse.
- (2) I henhold til artikel 23 i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196, "konventionen") skal konventionen være åben for godkendelse for Den Europæiske Union.
- (3) Unionen har allerede vedtaget foranstaltninger på de forskellige områder, der er omfattet af konventionen.
- (4) Irland er bundet af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA²⁰ og deltager derfor i vedtagelsen af denne afgørelse.
- (5) [I medfør af artikel 3 i protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Det Forenede Kongerige meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse
ELLER
I medfør af artikel 1 og 2 i protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Det Forenede Kongerige ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.]
- (6) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske

¹⁹ EUT L 280 af 24.10.2015, s. 22.

²⁰ Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme (EFT L 164 af 22.6.2002 s. 3).

Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

(7) Konventionen bør godkendes på Den Europæiske Unions vegne —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196) indgås hermed på Unionens vegne.

Teksten til konventionen er knyttet til denne afgørelse.

Artikel 2

Formanden for Rådet udpeger den person, der på Den Europæiske Unions vegne er beføjet til at deponere det godkendelsesinstrument, der er omhandlet i konventionens artikel 23, med henblik på at udtrykke Den Europæiske Unions samtykke til at blive bundet af konventionen.

Artikel 3

Denne afgørelse træder i kraft ved vedtagelsen²¹.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand

²¹ Datoen for konventionens ikrafttræden for Den Europæiske Union offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende på foranledning af Generalsekretariatet for Rådet.