



Bruxelles, den 18.10.2017  
COM(2017) 607 final

2017/0266 (NLE)

Forslag til

**RÅDETS AFGØRELSE**

**om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 217)**

**DA**

**DA**

## BEGRUNDELSE

### 1. FORSLAGETS GENSTAND

Tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme ("tillægsprotokollen") blev vedtaget af Ministerkomitéen den 19. maj 2015. Den Europæiske Union undertegnede tillægsprotokollen den 22. oktober 2015<sup>1</sup>. Nærværende forslag vedrører afgørelsen om at indgå tillægsprotokollen på Unionens vegne.

Tillægsprotokollen (konvention nr. 217) supplerer Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (konvention nr. 196). For at kunne indgå tillægsprotokollen skal Den Europæiske Union have indgået eller skal på samme tid indgå konvention nr. 196<sup>2</sup>. Nærværende forslag ledsages derfor af og skal læses i sammenhæng med et forslag til en afgørelse om at indgå konvention nr. 196 på Unionens vegne.

### 2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

Formålet med tillægsprotokollen er at supplere konvention nr. 196 med en række bestemmelser, der tager sigte på at gennemføre de strafferetlige aspekter af FN's Sikkerhedsråds resolution 2178(2014) om "trusler mod den internationale fred og sikkerhed som følge af terrorhandlinger". I resolutionen opfordrede Sikkerhedsrådet FN's medlemsstater til at træffe en række foranstaltninger, der tager sigte på at forebygge og dæmme op for strømmen af udenlandske terrorkrigere til konfliktområder.

Tillægsprotokollen følger op på denne opfordring ved at fremme en fælles forståelse af og reaktion på strafbare handlinger med forbindelse til udenlandske terrorkrigere, der tjener som et benchmark for udveksling af oplysninger og letter grænseoverskridende efterforskning og retsforfølgning af handlinger af forberedende art, som er farlige, fordi de kan føre til, at der begås terrorhandlinger.

Ifølge tillægsprotokollen skal følgende handlinger kriminaliseres: deltagelse i en sammenslutning eller gruppe med terrorisme som formål (artikel 2), modtagelse af oplæring i terrorhandlinger (artikel 3), udlandsrejse eller forsøg på udlandsrejse med terrorisme som formål (artikel 4), finansiering af sådanne rejser (artikel 5) og tilrettelæggelse eller anden formidling af rejserne (artikel 6). Endelig sigter artikel 7 på at øge udvekslingen af oplysninger ved at forpligte parterne til at udpege et kontaktpunkt, som skal behandle anmodninger om tilgængelige oplysninger hurtigt.

Artikel 2 betragtes som et vigtigt instrument med hensyn til effektiv efterforskning og retsforfølgning af dem, hvis aktiviteter bidrager til, at terrorgrupper begår terrorhandlinger.

I henhold til artikel 3 kriminaliseres handlinger af forberedende art, dvs. modtagelse af oplæring i terrorhandlinger, hvorved den eksisterende strafbare handling "oplæring i terrorhandlinger", jf. artikel 7 i konvention nr. 196, suppleres. Samtidig øger artikel 3 retssikkerheden og effektiviteten af tillægsprotokollens artikel 4-6, fordi den definerer modtagelse af oplæring i terrorhandlinger, som nævnes som et af formålene med udlandsrejserne.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Se artikel 10 i tillægsprotokollen.

Artikel 4-6 skal gennemføre punkt 6 a)-c) i den operative del af UNSCR 2178(2014). De udvider rækkevidden af kriminaliseringen, så den kommer til at omfatte andre handlinger af forberedende art, der rækker videre end dem, der allerede er omfattet af konvention nr. 196 (dvs. offentlige opfordringer samt oplæring i terrorhandlinger og rekruttering til at begå terrorhandlinger).

Med bestemmelsen om øget udveksling af oplysninger/kontaktpunkter i artikel 7 følges der i tillægsprotokollen op på opfordringen i punkt 3 i den operative del af UNSR 2178(2014) om øget internationalt samarbejde, og samtidig fremmes mere specifikt forebyggelsen og efterforskningen af rejser til tredjelande med det formål at begå terrorhandlinger eller deltage i terroroplæringsaktiviteter.

Tillægsprotokollen trådte i kraft den 1. juli 2017. Den 11. juli 2017 havde tre EU-medlemsstater ratificeret tillægsprotokollen, og 24 EU-medlemsstater havde undertegnet den<sup>3</sup>. Den Europæiske Union undertegnede tillægsprotokollen den 22. oktober 2015.

### **3. BEGRUNDELSE FOR FORSLAGET**

Terrortruslen er taget til og har udviklet sig hurtigt i de senere år. Personer, der betegnes som "udenlandske terrorkrigere", rejser til udlandet med terror for øje. Hjemvendende udenlandske terrorkrigere udgør en øget sikkerhedstrussel for alle medlemsstater. Udenlandske terrorkrigere er blevet sat i forbindelse med nylige angreb og planer i adskillige medlemsstater. Hertil kommer, at Unionen og dens medlemsstater står over for tiltagende trusler fra enkeltpersoner, der er inspireret af eller modtager instrukser fra terrorgrupper i udlandet. Indsatsen mod terrorisme skal optrappes, ikke kun på nationalt plan, men også på paneuropæisk plan og ud over Europas grænser.

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.

Terrorismens grænseoverskridende karakter kræver et stærkt, internationalt samarbejde. En fælles forståelse af strafbare handlinger med forbindelse til udenlandske terrorkrigere og strafbare handlinger af forberedende art, som kan føre til terrorhandlinger, bidrager til at gøre de strafferetlige instrumenter og samarbejdet på EU-plan og internationalt plan mere effektive. Det faktum, at de retlige normer, der gælder på dette område, herunder i EU, ofte er baseret på internationale instrumenter såsom tillægsprotokollen, understreger yderligere behovet for, at Den Europæiske Union taler med én stemme på internationalt plan.

Endelig har Den Europæiske Union vedtaget en række omfattende retsakter til bekæmpelse af terrorisme som beskrevet nedenfor. Bestemmelserne i disse instrumenter er næsten fuldstændig sammenfaldende med bestemmelserne i tillægsprotokollen. Tillægsprotokollen vil formodentlig berøre disse fælles regler eller ændre deres anvendelsesområde.

---

<sup>3</sup> Europarådets traktatkontor, [liste over undertegnelser og ratifikationer af traktat 217](#), status pr. 29. august 2017.

Med vedtagelsen af direktiv (EU) 2017/514 om bekæmpelse af terrorisme er Den Europæiske Union parat til at leve op til sin forpligtelse til at være part i tillægsprotokollen ved indgåelse af instrumentet.

## **4. JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET**

### **4.1 Unionens kompetence til at indgå tillægsprotokollen**

I henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF har Unionen enekompetence "til at indgå internationale aftaler (...) for så vidt den kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde." En international aftale kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde, hvis det område, som er omfattet af aftalen, overlapper EU-lovgivning eller i vidt omfang er omfattet af EU-ret<sup>4</sup>.

Unionen har allerede vedtaget foranstaltninger på det område, som er omfattet af tillægsprotokollen, herunder materielle strafferetlige bestemmelser og en bestemmelse om øget udveksling af oplysninger. EU's retsregler for strafbare handlinger med forbindelse til terrorisme er fastsat i direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme<sup>5</sup>, der erstatter Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af direktivet. Betragtning 5 i direktivet henviser specifikt til UNSCR 2178(2014) og tillægsprotokollen. Direktivet fastlægger den strafferetlige ramme for alle forbrydelser, der er defineret af tillægsprotokollen, og indeholder supplerende bestemmelser om sanktioner, kompetence og juridiske personers ansvar.

Bestemmelserne i tillægsprotokollen vedrørende udveksling af oplysninger er omfattet af Rådets afgørelse 2005/671/RIA om udveksling af oplysninger og samarbejde vedrørende terrorhandlinger<sup>6</sup>, som direktiv (EU) 2017/541 også ændrer.

Andre relevante EU-retsakter er i den forbindelse navnlig Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18. december 2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder<sup>7</sup> samt Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23. juni 2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (Prümafgørelsen)<sup>8</sup>. Disse retsakter regulerer dels udvekslingen af oplysninger med henblik på strafferetlig efterforskning på terrorområdet, dels oprettelse af kontaktpunkter til udveksling af oplysninger. Særlig Europol<sup>9</sup> yder bistand i forbindelse med politisamarbejdet mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande for at sætte hensigtsmæssigt ind over for fænomenet udenlandske terrorkrigere.

Det område, som er omfattet af tillægsprotokollen, overlapper EU-lovgivning og er under alle omstændigheder i vidt omfang omfattet af EU-retten. Dens indgåelse kan derfor "berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde", jf. artikel 3, stk. 2, i TEUF. Unionen har følgelig enekompetence til at indgå tillægsprotokollen.

---

<sup>4</sup> Sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 263, og udtalelse 3/15 af 14. februar 2017 (Marrakeshtraktaten).

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> EUT L 253 af 29.9.2005, s. 22.

<sup>7</sup> EUT L 386 af 29.12.2006, s. 89.

<sup>8</sup> EUT L 210 af 6.6.2008, s. 1.

<sup>9</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2009/371/RIA, 2009/934/RIA, 2009/935/RIA, 2009/936/RIA og 2009/968/RIA (EUT L 135 af 24.5.2016, s. 53).

## 4.2 Retsgrundlag for den foreslåede afgørelse

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 indhold<sup>10</sup>. 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 retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led.

Hovedformålet med tillægsprotokollen er at gøre terrorrelaterede handlinger strafbare, hvilket betyder, at Unionen har kompetence på grundlag af artikel 83, stk. 1, i TEUF. Det materielle retsgrundlag for undertegnelsen af tillægsprotokollen er derfor artikel 83, stk. 1, i TEUF. Artikel 7 om øget udveksling af oplysninger gennem udpegning af kontaktpunkter gør det lettere at opdage, forebygge og efterforske personer, der rejser eller forsøger at rejse til udlandet, og letter dermed den praktiske anvendelse af tillægsprotokollens artikel 4. Den er derfor af accessorisk karakter.

Direktivet om bekæmpelse af terrorisme, hvis hovedformål er at fastsætte minimumsregler vedrørende definitionen af og sanktioner for terrorhandlinger og terrorrelaterede strafbare handlinger, blev også vedtaget på grundlag af artikel 83, stk. 1, i TEUF. Det indeholder også bestemmelser til forbedring af udvekslingen af oplysninger og støtten til og beskyttelsen af ofre for terrorisme.

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.

Tillægsprotokollen dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse, navnlig fastsættelse af minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger på området for terrorisme (artikel 83, stk. 1, i TEUF), hvilket kræver Europa-Parlamentets godkendelse. Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 6, litra a), i TEUF.

## 4.3 Kontaktsted til udveksling af oplysninger

I henhold til protokollens artikel 7 skal parterne udpege et kontaktpunkt med henblik på udveksling af oplysninger om udenlandske terrorkrigere, der er tilgængeligt 24 timer i døgnet alle ugens syv dage. Det foreslås at udpege Europol som dette kontaktpunkt, på de betingelser der er fastsat i forordning (EU) 2016/794 vedrørende forbindelser med partnere og overførsel og udveksling af personoplysninger.

## 4.4 Territorial anvendelse

I overensstemmelse med protokol nr. 22 til traktaten om Den Europæiske Union er tillægsprotokollen, 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 tillægsprotokollen, 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.

<sup>10</sup> 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 tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 217)

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) 2015/1914 af 18. september 2015<sup>11</sup> blev tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196) (tillægsprotokollen") undertegnet den 22. oktober 2015 med forbehold af dens indgåelse.
- (2) I henhold til artikel 10 i tillægsprotokollen skal tillægsprotokollen være åben for godkendelse for Den Europæiske Union.
- (3) Unionen har allerede vedtaget foranstaltninger på de forskellige områder, der er omfattet af tillægsprotokollen.
- (4) Protokollen kræver, at parterne udpeger et kontaktpunkt med henblik på udveksling af oplysninger om personer, der rejser med terror for øje.
- (5) Irland er bundet af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA<sup>12</sup> og deltager derfor i vedtagelsen af denne afgørelse.
- (6) [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.]

<sup>11</sup> Rådets afgørelse (EU) 2015/1914 af 18. september 2015 (EUT L 280 af 24.10.2015 s. 22).

<sup>12</sup> Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme (EFT L 164 af 22.6.2002 s. 3).

- (7) 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 Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.
- (8) Tillægsprotokollen bør godkendes på Den Europæiske Unions vegne —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### Artikel 1

Tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme (CETS nr. 196) indgås hermed på Den Europæiske Unions vegne.

Teksten til tillægsprotokollen er knyttet til denne afgørelse.

#### Artikel 2

Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) udpeges som kontaktpunkt i henhold til tillægsprotokollens artikel 7 og i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794<sup>13</sup>.

#### Artikel 3

Formanden for Rådet udpeger den person, der på Den Europæiske Unions vegne er beføjet til at deponere det godkendelsesinstrument, der er omhandlet i tillægsprotokollens artikel 10, med henblik på at udtrykke Den Europæiske Unions samtykke til at blive bundet af tillægsprotokollen.

#### Artikel 4

Denne afgørelse træder i kraft ved vedtagelsen<sup>14</sup>.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne  
Formand

---

<sup>13</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2009/371/RIA, 2009/934/RIA, 2009/935/RIA, 2009/936/RIA og 2009/968/RIA (EUT L 135 af 24.5.2016, s. 53).

<sup>14</sup> Datoen for tillægsprotokollens ikrafttræden for Den Europæiske Union offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende på foranledning af Generalsekretariatet for Rådet.