

**DIRECTIVA (UE) 2017/541 A PARLAMENTULUI EUROPEAN
ȘI A CONSILIULUI DIN 15 MARTIE 2017
PRIVIND COMBATEREA TERORISMULUI ȘI DE ÎNLOCUIRE
A DECIZIEI-CADRU 2002/475/JAI A CONSILIULUI
ȘI DE MODIFICARE A DECIZIEI 2005/671/JAI A CONSILIULUI.
ASPECTE PRIVITOARE LA TRANSPUNEREA
ÎN LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ**



Cristian WINZER

Abstract

Published in the Official Journal of the European Union no. 88/31.03.2017, the Directive applies from 20 April 2017 and establishes „minimum rules on the definition of offenses and sanctions in the field of terrorist offenses, offenses relating to a terrorist group and offenses related to terrorist activities, and measures for protecting, supporting and assisting victims of terrorism” (Article 1 of the Directive), the Member States being required to bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply by 8 September 2018.

Although at the time of publication of the Directive in the Official Journal of the European Union at the national level there where 14 (fourteen) normative acts which ensured its partial transposition, the European Commission ordered on 22 November 2018 the opening of an infringement procedure against Romania (and against 15 other member states – Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Greece, Spain, Croatia, Cyprus, Lithuania, Luxembourg, Malta, Austria, Poland, Portugal and Slovenia).

All 16 countries received letters of formal notice from the European Commission (the first stage of the pre-litigation phase), having 2 (two) months to notify national measures for the full and proper implementation of the Counter-Terrorism Rules, as outlined in Directive (EU) 2017/541 (otherwise the European Commission may consider moving to the second and final phase of the pre-litigation phase before the Court of Justice of the European Union, respectively the reasoned opinion).

At the level of the Government of Romania, the transposition of Directive (EU) 2017/541 was a priority.

After the adoption of the Law amending and completing the Law no. 535/2004 on the prevention and combating of terrorism and G.E.O. no. 24/2019 for amending and completing the Law no. 211/2004 on certain measures to ensure the protection of victims of crime as well as other normative acts, there is probably a full transposition of the european legislative act, the European Commission having to order the closure of the infringement procedure initiated against Romania.

Keywords: *legal obligation, european directive, legal act, european institution, legal instrument, legislation of EU, European Parliament, Council of the European Union, legislative procedure, European Commission, european law, infringement, transposition, prevention and combating terrorism, international law, european law*

1.1. Arătând că **actele de terorism reprezintă „una dintre cele mai grave încălcări ale valorilor universale ale demnității umane, libertății, egalității și solidarității și ale respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, pe care se întemeiază Uniunea”,** respectiv „una dintre cele mai grave atingeri aduse democrației și statului de drept, principii care sunt comune statelor membre și care stau la baza Uniunii” (par. 2 din preambulul Directivei)^[1], apreciind că, pe fondul evoluției amenințărilor teroriste „definiția infracțiunilor de terorism, a infracțiunilor legate de un grup terorist și a infracțiunilor legate de activități de terorism ar trebui armonizate și mai mult în toate statele membre, astfel încât să acopere într-un mod mai cuprinzător, în mod special, comportamentul referitor la luptătorii teroriști străini și la finanțarea terorismului” (para. 6 din preambulul directivei), iar „caracterul transfrontalier al terorismului necesită un răspuns și o cooperare coordonată solidă în cadrul statelor membre și între acestea, precum și cooperarea cu agențiile și organismele competente ale Uniunii în combaterea terorismului, inclusiv Europol și Eurojust, și între acestea” (par. 7 din preambulul Directivei), **Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au adoptat la data de 15 martie 2017 Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului [considerată „piatra de temelie a răspunsului statelor membre în materie de justiție penală pentru combaterea terorismului” – para. 7 din preambulul Directivei] și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului privind schimbul de informații și cooperarea referitoare la infracțiunile de terorism.**

1.2. **Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 88/31.03.2017, directiva se aplică începând cu data de 20 aprilie 2017 și stabilește „norme minime privind definiția infracțiunilor și a sancțiunilor în domeniul infracțiunilor de terorism, al infracțiunilor legate de un grup terorist și al infracțiunilor legate de activități de terorism, precum și măsuri de protecție, de sprijin și de asistență a victimelor terorismului” (art. 1 din Directivă), statele membre având obligația de a asigura intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru conformare până la data de 8 septembrie 2018.**

1.3. Actul legislativ european instituie la nivelul statelor membre, printre altele:

➤ obligația de a califica în dreptul intern/național drept infracțiuni de terorism o serie de acte și fapte (săvârșite cu intenție) care, „prin natura sau contextul lor, pot aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale” (art. 3 alin. 1 din Directivă) atunci când sunt săvârșite în scopul de „a intimida grav o populație, de

a constrânge nelegitim un guvern sau o organizație internațională să îndeplinească sau să se abțină de la a îndeplini oricare act, de a destabiliza grav sau de a distruge structurile politice, constituționale, economice sau sociale fundamentale ale unei țări sau ale unei organizații internaționale” (art. 3 alin. 2 din Directivă),

➤ *obligația de a lua măsurile necesare pentru a incrimina ca infracțiuni legate de un grup terorist acte (săvârșite cu intenție) precum „conducerea unui grup terorist” și/sau „participarea la activitățile unui grup terorist, inclusiv prin furnizarea de informații sau de resurse materiale sau prin orice formă de finanțare a activităților sale, având cunoștință de faptul că această participare va contribui la activitățile infracționale ale grupului terorist” (art. 4 din Directivă),*

➤ *obligația de a incrimina infracțiuni legate de activități de terorism, precum „instigarea publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism, recrutarea în scopuri teroriste, oferirea/primirea de instruire în scopuri teroriste, deplasarea în scopuri teroriste”, etc. (art. 5-12 din Directivă),*

➤ *obligația de a incrimina complicitatea, instigarea și tentativa la săvârșirea infracțiunilor în cauză (art. 14 din Directivă),*

➤ *obligația de a institui sancțiuni aplicabile persoanelor fizice, cu accent pe obligația statelor membre de a institui „sancțiuni penale eficiente, proporționale și disuasive, care pot să conducă la predare sau extrădare” (art. 15 alin. 1 din directivă) și sancțiuni aplicabile persoanelor juridice (art. 17 din Directivă),*

➤ *obligația de a lua măsuri privitoare la stabilirea competenței și la efectuarea urmăririi penale în privința infracțiunilor prevăzute de actul legislativ european (art. 19 din Directivă), respectiv*

➤ *dispoziții privind protecția, sprijinul și drepturile victimelor terorismului (art. 24 din Directivă) etc.*

1.3. În România, primul act normativ care a incriminat actele de terorism a fost O.U.G. nr. 141/2001 privind sancționarea unor acte de terorism și a unor fapte de încălcare a ordinii publice, aprobată prin Legea nr. 472/2002. Ulterior, aceasta a fost abrogată prin Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, ale cărei prevederi erau în acord cu Decizia-cadru 2002/475/JAI a Consiliului U.E. și cu prevederile Convenției internaționale privind reprimarea finanțării terorismului (*semnată la New York la 9 decembrie 1999*) și ale Convenției internaționale pentru reprimarea atentatelor teroriste cu bombe (*semnată la New York la 15 decembrie 1997*).

1.4. Deși la momentul publicării directivei în Jurnalul Oficial al U.E. la nivel național existau deja în vigoare și produceau efecte juridice 14 (*paisprezece*) acte normative care asigurau transpunerea parțială a acesteia^[2], **Comisia Europeană a dispus la data de 22 noiembrie 2018 deschiderea unei proceduri de infringement împotriva României** (și a altor 15 state membre, respectiv Belgia, Bulgaria, Cehia, Estonia, Grecia, Spania, Croația, Cipru, Lituania, Luxemburg, Malta, Austria, Polonia, Portugalia și Slovenia) în baza dispozițiilor art. 258 din TFUE^[3].

Toate cele 16 state au primit astfel din partea Comisiei Europene **scrisori de punere în întârziere (prima etapă a fazei precontencioase), având la dispoziție 2 (două) luni pentru a notifica măsurile instituite la nivel național pentru implementarea completă și corespunzătoare a normelor privind combaterea terorismului**, astfel cum sunt evidențiate în Directiva (UE) 2017/541 (în caz contrar Comisia Europeană putând lua în considerare trecerea la a doua și ultima etapă a fazei precontencioase înainte de a sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene, respectiv avizul motivat).

1.5. **Ulterior momentului publicării directivei în Jurnalul Oficial al U.E., la nivel național au fost promovate, adoptate și publicate în Monitorul Oficial alte 4 (patru) acte normative^[4] care asigură (tot parțial) transpunerea Directivei (UE) 2017/541**, respectiv Legea nr. 236/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală (publicată în Monitorul Oficial nr. 993/14.12.2017), Legea nr. 49/2018 privind precursorii de explozivi, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (publicată în Monitorul Oficial nr. 194/02.03.2018), Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea protecției victimelor infracțiunilor, precum și a altor acte normative (publicată în Monitorul Oficial nr. 274/10.04.2019) și Legea nr. 58/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului (publicată în Monitorul Oficial nr. 271/10.04.2019).

1.6. **La nivelul Guvernului României, transpunerea Directivei (UE) 2017/541 a reprezentat o prioritate**, documentul intitulat „Programul legislativ al Guvernului României pentru anul 2019 – principalele reglementări”^[5] conținând și „Proiect de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului”, **asumat spre inițiere și promovare de Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției și Serviciul Român de Informații** (și avizat de Ministerul Afacerilor Externe, ministrul delegat pentru Afaceri Europene, Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale, Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații și Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor) **ca prioritate legislative**.

Potrivit expunerii de motive/notei de fundamentare^[6] care însoțește proiectul de act normativ în discuție, printre schimbările preconizate de noua lege (prin care se menționează că se realizează transpunerea Titlurilor I-IV ale directivei terorism, adică a 23 din cele 26 de articole ale actului legislativ european) se regăsesc „clarificarea cadrului legal în materia prevenirii și combaterii terorismului, prin redefinirea noțiunii de terorism și punerea acesteia în acord cu acele manifestări exterioare de voință a căror calificare ca infracțiune să beneficieze de coerență și predictibilitate prin trimitere la norma cadru”, modificarea elementelor privitoare la incriminarea unor acte și fapte materiale în categoria infracțiunilor care constituie acte de terorism (ex. distrugerea, degradarea sau aducerea în stare de neîntrebuințare a unei instalații nucleare ori radiologice ce conține

materiale radioactive, aparținând făptuitorului sau altuia, ori împiedicarea luării măsurilor de conservare sau securitate nucleară a unei astfel de instalații nucleare sau radiologice) și introducerea unor „dispoziții privind eliminarea sau blocarea accesului la conținutul on-line prin intermediul căruia se face apologia actelor de terorism, se îndeamnă la comiterea unui act de terorism sau se promovează idei, concepții, doctrine sau atitudini în scopul susținerii cauzei sau activității entităților ideologice”.

Prin O.U.G. nr. 24/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea protecției victimelor infracțiunilor, precum și a altor acte normative, promovată de Ministerul Justiției și Ministerul Muncii și Justiției Sociale, se asigură, potrivit expunerii de motive/notei de fundamentare^[7], „transpunerea art. 24 alin. (2)-(4), art. 25 și art. 26 din Directiva UE 2017/541 (...)” care vizează, în esență, protecția, sprijinul și drepturile victimelor terorismului (transpunerea actului legislativ european pârând astfel completă odată cu adoptarea și publicarea acestei ordonanțe de urgență).

1.7. Potrivit COM (2019) 145 final - Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu – Cel de al optsprezecelea raport privind progresele înregistrate către o uniune a securității efectivă și autentică {SWD(2019) 140 final}^[8], în urma lansării de către Comisia Europeană a procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (proceduri de infringement) împotriva celor 16 state membre “care nu au comunicat adoptarea unei legislații naționale care să transpună integral directiva”, la data de 11 martie 2019 mai existau 7 state membre care fie au notificat transpunerea parțială (Belgia, Polonia, România și Slovenia), fie nu au trimis nicio notificare (Grecia, Cipru și Luxemburg).

Confirmarea transpunerii parțiale a actului legislativ european este dată și de Ministerul Afacerilor Externe (instituție care realizează, potrivit H.G. nr. 16/2017, coordonarea interministerială în vederea transpunerii directivelor Uniunii Europene și asigurării cadrului de aplicare directă a regulamentelor și deciziilor și care asigură, prin intermediul Agentului Guvernamental pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene, reprezentarea juridică în acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inițiate de Comisia Europeană împotriva statului român), care a publicat pe site-ul instituției, la data de 31.01.2019, situația^[9] celor „33 de acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, care privesc necomunicarea măsurilor de transpunere a directivelor UE, aflate în faza precontencioasă”, în cazul directivei privind combaterea terorismului menționându-se că acțiunea este în „Etapa I a fazei precontencioase - punere în întârziere”, la rubrica „stadiul transpunerii și notificării”, consemnându-se următoarele: „transpunere parțială; măsurile naționale de transpunere a directivei sunt în curs de adoptare”.

O actualizare a informațiilor va releva, probabil, transpunerea integrală a Directivei (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie

2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului, cu consecința **clasării de către Comisia Europeană a procedurii de infringement declanșate împotriva României.**

[1] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>

[2] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/NIM/?uri=CELEX:32017L0541>

[3] http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=RO&typeOfSearch=true&active_only=0&noncom=0&r_dossier=20180387&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=RO&DG=HOME&title=&submit=C%C4%83utare

[4] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/NIM/?uri=CELEX:32017L0541>

[5] <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2019/03/Programul-legislativ-2019.pdf>

[6] http://webapp.mai.gov.ro/frontend/documente_transparenta/183_1548159039_Expunere%20de%20motive.pdf

[7] http://gov.ro/fisiere/subpagini_fisiere/NF_OUG_24-2019.pdf

[8] <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/RO/COM-2019-145-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF>

[9] http://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul_2019/2019_pdf/2019.03.01_rap_ian_anexa_2.pdf