

CONSILIUL EUROPEI ÎN LUPTA ANTITERORISTĂ (II)

Costică CIOCAN¹

Abstract

This study aims to analyze the work of the Council of Europe in the fight against the terrorist phenomenon, given that its main purpose is to promote human rights and the rule of law.

Keywords: *Council of Europe; European Convention on the Suppression of Terrorism, Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism (GMT).*

Introducere

Consiliul Europei reprezintă cea mai importantă organizație a continentului în ceea ce privește drepturile omului². Ea cuprinde 47 de state membre³, inclusiv cele 27 ale Uniunii Europene. Statele membre ale Consiliului Europei sunt semnatare ale Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

Având în vedere că principalul scop al Consiliului Europei îl reprezintă promovarea drepturilor omului și a statului de drept, se ridică următoarea întrebare firească: „De ce ar trebui acesta să se implice în lupta antiteroristă?” Un răspuns pertinent la problema ridicată l-a oferit profesorul Cristian Jura care cataloghează actele teroriste drept grave amenințări la adresa valorilor promovate de Consiliul Europei⁴.

În spatele unei recomandări a Consiliului Europei sau a încheierii unei convenții multilaterale, se află de cele mai multe ori un eveniment de natură teroristă care alarmează statele și le fac să întreprindă demersuri legate de prevenirea acestora în viitor.

¹ Doctorand, Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași.

² Consiliul Europei - Gardian al Drepturilor Omului, disponibil la adresa: <https://edoc.coe.int/en/index.php?controller=get-file&freed=6203>

³ „Albania, Andora, Armenia, Austria, Azerbaidjan, Belgia, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Cipru, Croația, Danemarca, Elveția, Estonia, Finlanda, «fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei», Franța, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxembourg, Malta, Moldova, Monaco, Muntenegru, Norvegia, Olanda, Polonia, Portugalia, Regatul Unit, Federația Rusă, România, San Marino, Serbia, Slovenia, Spania, Suedia, Turcia, Ucraina, Ungaria”.

⁴ Cristian Jura, *Terorismul internațional*, Editura All Beck, București, 2004, p. 260.

O astfel de recomandare este și cea din 23 octombrie 1972 (Recomandarea nr. 684), care a fost adoptată pe fondul atentatului terorist de la Munchen⁵. Adunarea Parlamentară condamnă amplificarea fenomenului terorist nu doar în Europa, ci și în întreaga lume, dând ca exemplu tragedia de la Munchen.

Este reiterat, de asemenea, că actele teroriste sunt într-un dezacord total cu valorile și tradițiile europene și că revine guvernelor responsabilitatea de a pune capăt acestui fenomen pestilent. Cu toate că responsabilitatea statelor este individuală în ceea ce privește fenomenul terorist, acestea sunt invitate să conlucreze ca un organism indivizibil sub auspiciile Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei.

Soluția propusă este dezirabilă, deoarece Comitetul de Miniștri ar putea preveni acțiunile individuale vacilante ale statelor membre, care s-ar putea concretiza uneori în manifestări vindicative.

Recomandarea nr. 684 este importantă și pentru aceea că vituperează conduita unor guverne care acordă stipendii grupărilor teroriste. Prin această luare de poziție, Consiliul Europei scoate din zona teoriei conspirației faptul că state democratice și independente comit cu turpitudine acte de finanțare a terorismului. Pe lângă finanțarea directă sau indirectă a terorismului, mai sunt deconspirate, în mod oficial, și alte modalități de susținere a acestui fenomen și anume pregătirea de focare teroriste și oferirea unui refugiu membrilor grupărilor teroriste.

Astfel, se poate trage concluzia că fenomenul terorist nu este unul stocastic, ci dimpotrivă reprezintă un efort conjugat al unor grupări cu atitudini sedicioase ce doresc să transforme într-un sepulcru democrațiile care promovează respectarea drepturilor omului și pacea în lume.

Adunarea Parlamentară adresează Comitetului de Miniștri un număr de cinci recomandări prin care îndeamnă statele să colaboreze pentru crearea unui front european care să combată terorismul. Efortul statelor nu trebuie să fie însă unul izolat, ci continuu, deoarece dacă problema va fi tratată cu mansuetudine, se va asista la recrudescența fenomenului terorist.

Totodată, se pune în vedere statelor să împiedice folosirea misiunilor diplomatice sau a agențiilor în vederea pregătirii sau ascunderii activităților teroriste sau să promoveze o politică prin care teroriștii ar putea găsi azil pe teritoriul lor.

Un pas înainte în lupta contra terorismului este, în viziunea Consiliului Europei, semnarea de către statele care nu au făcut deja acest lucru a Convenției privind infrațiunile și alte acte la bordul aeronavelor, Tokyo 1963, a Convenției pentru suprimarea confiscării ilegale a aeronavelor, Haga, 1970 și a Convenției pentru reprimarea actelor ilegale împotriva siguranței aviației civile, Montreal, 1971.

⁵ Actele adoptate de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei sunt disponibile la adresa: <http://assembly.coe.int>.

Este reafirmat prin Recomandarea nr. 684 principiul potrivit căruia terorismul nu poate constitui o metodă legitimă de acțiune indiferent de împrejurările existent, chiar dacă este unanim acceptat că reprezintă nu doar o sursă de instabilitate la nivel subregional și regional, ci și la nivel global⁶.

Demersurile întreprinse de Consiliul Europei nu au fost încununate de succes, deoarece nu este facil, chiar și pentru o astfel de organizație interguvernamentală, să trezească statele dintr-o letargie ce duce inevitabil la producerea de suferință asupra populației lumii.

Astfel, în data de 16 mai 1973, Adunarea Parlamentară adoptă o nouă recomandare (Recomandarea 703) care, spre deosebire de cea din anul precedent, nu mai este învăluită în marivodaj, ci ca printr-un *tantum ergo* arată profunda dezamăgire a Consiliului Europei față de răspunsul nesatisfăcător al comunității internaționale care nu desfășoară acțiuni comune de reprimare a terorismului, acțiuni ce sunt din ce în ce mai necesare și urgente.

După Recomandarea nr. 684, Comitetul de Miniștri a înființat un Comitet ad-hoc al înalților funcționari pentru a studia aspectele juridice ale organizațiilor internaționale. Adunarea Parlamentară își exprimă scepticismul cu privire la contribuția pe care acest Comitet ad-hoc ar putea-o avea în vederea reducerii numărului de acte teroriste și îndeamnă la găsirea de noi soluții mai eficiente. Totuși, Adunarea Parlamentară nu omite să aprecieze bunele intenții pe care Comitetului de Miniștri le-a avut atunci când a propus crearea Comitetului ad-hoc.

Adunarea Parlamentară propune de această dată statelor membre să prevadă în legislațiile lor penale și să pedepsească actele teroriste internaționale care se concretizează în uciderea, răpirea sau punerea în pericol a vieților oamenilor nevinovați. Ca și în recomandarea anterioară, este exprimat regretul pentru faptul că există sprijin politic și material al unui anumit număr de guverne și organizații care permit acte de terorism internațional.

Un alt aspect important al recomandării este cel referitor la stabilirea unei definiții comune pentru conceptul de „infrațiune politică”, pentru a se putea respinge orice justificare „politică”, ori de câte ori actul de terorism pune în pericol viața unor nevinovați.

Convenția europeană pentru reprimarea terorismului

Adoptarea Convenției europene pentru reprimarea terorismului a fost necesară, deoarece recomandările date de Adunarea Parlamentară nu și-au atins scopul urmărit⁷. Există nevoie de un instrument juridic cu forță obligatorie pentru

⁶ Ammar El Benni, Tiberiu Tănasă, *Terrorism – „Causes, effects and solutions – ISIS case study. Terrorist organization that could destabilize european security – Islamic State, International Confeence RCIC 17”*, Redefining Community in Intercultural Context Bari, 5-6 June 2017, p. 187.

⁷ Cristian Jura, *op. cit.*, p. 265.

statele membre ale Consiliului European, pentru ca fenomenul terorist să fie contracarat.

Convenția a plecat de la premisa că extrădarea constituie un mijloc deosebit de eficace pentru a se ajunge la reprimarea terorismului. Pentru înlăturarea barierelor de ordin juridic ce ar putea apărea în procedurile de extrădare, s-a prevăzut o listă a infracțiunilor care nu vor putea fi considerate infracțiuni politice, infracțiuni conexe la o infracțiune politică sau ca infracțiuni inspirate de scopuri politice. Aceste infracțiuni sunt, potrivit art. 1 al Convenției: „a) infracțiunile cuprinse în câmpul de aplicare a Convenției pentru reprimarea capturării ilicite de aeronave, semnată la Haga la 16 decembrie 1970; b) infracțiunile cuprinse în câmpul de aplicare a Convenției pentru reprimarea de acte ilicite îndreptate contra siguranței aviației civile, semnată la Montreal la 23 septembrie 1971; c) infracțiunile grave constând într-un atac împotriva vieții, integrității corporale sau libertății persoanelor care se bucură de protecție internațională, inclusiv a agenților diplomatici; d) infracțiunile care au ca obiect răpirea, luarea ca ostatici sau sechestrarea ilegală; e) infracțiunile care au ca obiect folosirea de bombe, grenade, rachete, arme de foc automate ori scrisori sau colete-bombă, în măsura în care această folosire prezintă un pericol pentru persoane; f) tentativa la săvârșirea infracțiunilor precizate ori participarea în calitate de coautor sau de complice al unei persoane care săvârșește ori încearcă să săvârșească o astfel de infracțiune”.

Această listă unde se prevăd limitativ infracțiunile ce ies din sfera noțiunii de infracțiuni politice și în funcție de care poate fi analizat fenomenul terorist, și-a dovedit neajunsurile ei. În literatura de specialitate⁸, se aduce o critică asupra modului în care a fost privit terorismul internațional, făcându-se abstracție de scopul sau mobilul care a stat la baza comiterii faptei. O astfel de abordare, susține autorul, este deficitară din două motive: „ar fi făcut ca dezvoltarea activităților teroriste (e.g. apariția terorismului cibernetic) să excedă cadrului normativ, consecință evident în detrimentul combaterii acestui fenomen” și pentru că „extinde abuziv și ilogic a sfera de aplicabilitate a noțiunii de act terorist”⁹ (în lipsa unor criterii subiective sau mixte).

Chiar dacă nu constituie un tratat de extrădare, neimpunându-se statelor obligația de extrădare, Convenția europeană pentru reprimarea terorismului produce efecte față de tratatele de extrădare în sensul că: „Dispozițiile tuturor tratatelor și acordurilor de extrădare aplicabile între statele contractante, inclusiv Convenția europeană de extrădare, se modifică, în privința relațiilor dintre state contractante, în măsura în care sunt incompatibile cu prezenta convenție” (art. 3).

⁸ George Zlati, *Terorismul. Formă agravată ori infracțiune autonomă? Consecințe. Analiză conceptuală a Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului (I)*, articol științific disponibil la adresa: http://www.penalmente.eu/2012/07/18/terorismul-forma-agravata-ori-infracțiune-autonoma-cons-ecinte-analiza-conceptuala-a-legii-nr-5352004-privind-prevenirea-si-combaterea-terorismului-i/#_ftn8.

⁹ *Ibidem*.

Pentru ca dispozițiile Convenției să nu fie utilizate drept pretext pentru o extrădare ce ar duce la măsuri punitive bazate pe criterii discriminatorii ce ar încălca grav drepturile omului, articolul 5 lasă statelor semnatare o marjă de apreciere în privința pericolului eventual la care ar putea fi supusă persoana extrădată. Astfel, dacă statului căruia i se adresează o cerere de extrădare are motive serioase să creadă că a fost făcută în scopul de a urmări sau de a pedepsi o persoană pentru considerente de rasă, religie, naționalitate sau opinii politice ori că situația acestei persoane riscă să fie agravată datorită uneia sau alteia dintre aceste considerente, statul solicitat poate să refuze o astfel de cerere. O interpretare a Convenției în sensul că statele semnatare au o astfel de obligație este contrară spiritului și scopului acesteia.

Legea 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală republicată este în acord *Convenția*, prevăzând printre motivele de refuz obligatoriu al extrădării cazurile în care : „b) există motive serioase să se creadă că extrădarea este solicitată în scopul urmăririi sau pedepsirii unei persoane pe motive de rasă, religie, sex, naționalitate, limbă, opinii politice sau ideologice ori de apartenența la un anumit grup social; sau când situația persoanei riscă să se agraveze din unul dintre motivele enunțate la lit. b)”.

Pentru a nu fi create blocaje de ordin juridic ce ar putea favoriza în mod nejustificat persoane ce comit acte teroriste în cazul în care statul solicitat, în urma primirii unei cereri de extrădare, înțelege să nu dea curs acesteia, *Convenția* prevede o obligație ce trebuie respectată pentru a putea fi prevenite astfel de situații. Statul care respinge cererea de extrădare trebuie să iasă din starea de pasivitate, stabilindu-și competența de a urmări și judeca infracțiunile la care se referă art. 1 din Convenție.

Pentru ca aceasta obligație să producă efecte față de statul în cauză, trebuie îndeplinite în mod cumulativ două condiții: autorul suspectat de săvârșirea unei infracțiuni prevăzute la art. 1 din Convenție se găsește pe teritoriul acestuia, iar statul nu îl extrădează după ce a primit o cerere de extrădare de la un stat contractant a cărui competență de urmărire se întemeiază pe o regulă de competență care există deopotrivă în legislația statului solicitat.

Pentru că în cazul infracțiunilor de terorism, pericolozitatea faptuitorului este ridicată și fiecare moment în care se află în stare de libertate constituie o nouă sursă de pericol, statul care refuză cererea de extrădare va da dovadă de operativitate și celeritate în activitatea de investigare a infracțiunilor, exercitând acțiunea penală fără întârziere nejustificată.

Standardul de operativitate va fi raportat însă la modul în care sunt cercetate și soluționate la nivel național infracțiunile cu caracter grav, în conformitate cu legislația statului respectiv.

Reluând principiile din Recomandările 684 și 703 ale Adunării Parlamentare, *Convenția* prevede obligația statelor contractante de a-și oferi suport în ceea ce

privește eficientizarea procedurilor de extrădare. Asistența mutuală va fi acordată în temeiul legii statului solicitat. Este precizat faptul că „întrajutorarea judiciară nu va putea fi refuzată pentru singurul motiv că se referă la o infracțiune politică sau la o infracțiune conexasă la o asemenea infracțiune ori la o infracțiune inspirată de mobiluri politice (art. 8)”.

Articolul 10 al Convenției prevede că „orice diferend care se va ivi între statele contractante, în legătură cu interpretarea sau aplicarea convenției, care nu a fost rezolvat în cadrul paragrafului 2 al art. 9, va fi supus arbitrajului, procedura debutând cu cererea uneia dintre părțile în diferend”.

Așa cum s-a arătat în mod just în literatura de specialitate¹⁰, adoptarea *Convenției* nu a reprezentat soluționarea tuturor problemelor privind terorismul, ci mai degrabă marchează un reper al luptei antiteroriste care continuă până în zilele noastre.

Recomandările Adunării Parlamentare a Consiliului Europei

În perioada următoare adoptării *Convenției*, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei și-a continuat activitatea având preocupări în domeniul fenomenului terorist, adoptând rând pe rând recomandări adresate Consiliului de Miniștri și nu numai. Dintre recomandările adoptate, aș dori să analizez câteva dintre cele mai relevante, cu precizarea faptului că toate au o importanță deosebită.

Prin Recomandarea nr. 852 din data de 31 ianuarie 1979, Adunarea Parlamentară recunoaște vulnerabilitatea statelor Europei în fața fenomenului terorist și afirmă că nicio țară europeană nu este în întregime imună.

Raportându-se la rolul Consiliului Europei, în recomandare este stipulat ceea ce în literatura de specialitate se învedera, și anume că terorismul reprezintă un atac grav la adresa constituției și a statului de drept, iar pentru violența motivată politic nu poate exista nicio justificare.

Mergând pe firul logic al lucrurilor, Adunarea identifică una dintre cauzele terorismului tratate la începutul materialului, respectiv condițiile sociale care pot constitui motivația pentru anumite forme de violență, subliniind totodată necesitatea statelor membre ale UE, ale Consiliului Europei, în mod individual și colectiv, să elaboreze politici cuprinzătoare care să vizeze protejarea și consolidarea structurilor lor democratice.

Recomandarea 916 din 26 martie 1981 constată că mișcările teroriste caută cu orice preț să distrugă democrația, instituțiile parlamentare și să stopeze dezvoltarea politică, economică și socială.

O altă concluzie a recomandării este că se poate lupta împotriva terorismului doar cu respectarea deplină a legilor constituționale ale statelor membre și a

¹⁰ Cristian Jura, *op. cit.*, p. 276.

Convenției Europene a Drepturilor Omului. Lupta împotriva terorismului nu poate justifica încălcări ale principiilor democratice care ar știrbi din încrederea cetățenilor în instituțiile democratice.

O altă măsura privind combaterea terorismului luată ulterior adoptării *Convenției* este Grupul multidisciplinar internațional de acțiune împotriva terorismului (GMT) care a luat ființă în urma celei de-a 109-a Sesiuni a Consiliului Miniștrilor¹¹.

Scopul înființării acestui grup este de a înlătura orice abordare sectorială a fenomenului terorist, printr-o abordare complexă care va trebui să cuprindă elemente civile, comerciale, administrative, penale și alte elemente de ordin juridic¹².

GMT¹³ a realizat actualizarea *Convenției europene pentru reprimarea terorismului* și a trasat următoarele domenii prioritare de acțiune ale Consiliului: „cercetări asupra conceptelor *apologiei terorismului*” și „incitării la terorism”; „tehnici speciale de investigare; protecția martorilor; cooperarea internațională în impunerea legii; acțiuni de suprimare a surselor de finanțare a terorismului; problemele documentelor de identitate care se pun în legătură cu terorismul”.

¹¹ *Ibidem*, p. 303.

¹² *Manualul Consiliului Europei*, Biroul de informare al Consiliului Europei la București, p. 133.

¹³ A nu se confunda cu *The Gender Mainstreaming Team* (GMT), care reprezintă: „un grup de membri ai personalului Consiliului Europei care deservește diferitele sectoare și organisme ale Organizației. Sarcina sa este de a împărtăși informații și expertiză și să asigure vizibilitatea rezultatelor, să identifice oportunitățile de acțiune comună și să facă propuneri pentru a facilita punerea în aplicare a programului transversal privind egalitatea între sexe, inclusiv noua strategie *Unitatea pentru egalitatea de gen*, conectează și prezidează întâlnirile grupului GMT”. Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023, disponibil pe <https://rm.coe.int/ge-strategy-2018-2023/1680791246>.