



V Bruselu dne 15.6.2015  
COM(2015) 291 final

2015/0130 (NLE)

Návrh

## **ROZHODNUTÍ RADY**

**o podpisu Dodatkového protokolu k Úmluvě Rady Evropy o předcházení terorismu  
(CETS č. 196) jménem Evropské unie**

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### **1. SOUVISLOSTI NÁVRHU**

Dne 24. září 2014 přijala Rada bezpečnosti OSN rezoluci č. 2178 (2014) o zahraničních teroristických bojovnících podle kapitoly VII Charty OSN (dále jen „rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2178 (2014)“).

V říjnu 2014 vyzvala Rada Komisi, aby prozkoumala možnosti, jak řešit případné nedostatky rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu (rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu ve znění rámcového rozhodnutí 2008/919/SVV, dále jen „rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu“), zejména s ohledem na rezoluci Rady bezpečnosti OSN č. 2178 (2014)<sup>1</sup>. Ve společném prohlášení ze zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci v Rize se ministři shodli na tom, že je důležité zvážit možná legislativní opatření s cílem zavést jednotný pohled na teroristické trestné činy v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 2178 (2014)<sup>2</sup>. Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 11. února 2015 zdůraznil, že je mimo jiné třeba harmonizovat stíhání trestných činů souvisejících s fenoménem zahraničních bojovníků a zabránit nedostatkům při stíhání, a to aktualizací rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu<sup>3</sup>.

Dne 21. ledna 2015 zřídil Výbor ministrů Rady Evropy Výbor pro otázku zahraničních teroristických bojovníků a související otázky (COD-CTE). Pod vedením Výboru odborníků na otázky terorismu (CODEXTER) byl Výbor COD-CTE pověřen vypracováním Dodatkového protokolu k Úmluvě Rady Evropy o předcházení terorismu (CETS č. 196).

Po třech kolech jednání v rámci Výboru COD-CTE (23. až 26. února 2015, 9. až 12. března 2015 a 23. až 26. března 2015) CODEXTER na svém 28. plenárním zasedání dne 10. dubna 2015 dodatkový protokol projednal a schválil.

Parlamentní shromáždění Rady Evropy vydalo stanovisko týkající se dodatkového protokolu na zasedání ve dnech 20. až 24. dubna. Dne 12. května 2015 Výbor ministrů dodatkový protokol předběžně schválil za účelem jeho konečného přijetí dne 19. května 2015. K podpisu bude protokol otevřen později.

### **2. PRÁVNÍ STRÁNKA NÁVRHU**

#### **2.1 Cíl a obsah dodatkového protokolu**

Cílem dodatkového protokolu je usnadnit rychlé, koordinované a účinné provádění některých aspektů rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2178 (týkajících se zejména předcházení odjezdu zahraničních teroristických bojovníků a jeho stíhání), prosazovat jednotný pohled a reakci na činy související se zahraničními teroristickými bojovníky, v širší míře usnadnit vyšetřování a stíhání činů přípravné povahy, u kterých existuje možnost a nebezpečí, že povedou ke spáchání teroristických trestných činů, a usnadnit mezinárodní spolupráci prostřednictvím posílené výměny informací.

Dodatkový protokol zavádí kriminalizaci těchto činů: účast ve sdružení nebo skupině za účelem terorismu (článek 2), absolvování výcviku teroristů (článek 3), vycestování nebo

<sup>1</sup> Závěry Rady ze zasedání konaného ve dnech 9. až 10. října 2014, „Zahraniční bojovníci: činnost navazující na závěry Evropské rady ze dne 30. srpna 2014“, Brusel, 13. října 2014, dokument 14160/14, bod 3, 6. odrážka.

<sup>2</sup> Společné prohlášení z neformálního zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci v Rize, které se uskutečnilo ve dnech 29. a 30. ledna, poslední odrážka závěru.

<sup>3</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. února 2015 o protiteroristických opatřeních (2015/2530(RSP)), bod 26.

pokus o vycestování do zahraničí za účelem terorismu (článek 4), poskytování nebo shromažďování finančních prostředků pro tyto cesty (článek 5) a organizování těchto cest a napomáhání v těchto cestách (článek 6). Cílem článku 7, podle kterého mají strany povinnost určit kontaktní místo, které bude včas poskytovat nebo zpracovávat žádosti o dostupné informace, je posílit výměnu informací.

Článek 2 je považován za důležitý nástroj pro účinné vyšetřování a stíhání osob, které svou činností přispívají k páchání teroristických trestných činů teroristickými skupinami. Článek 3 zavádí kriminalizaci činů přípravné povahy, tj. absolvování výcviku teroristů, a doplňuje tak stávající trestný čin výcvik teroristů definovaný v článku 7 úmluvy CETS č. 196. Ustanovení článku 3 zároveň posiluje právní jistotu a účinnost článků 4 až 6 dodatkového protokolu, neboť definuje absolvování výcviku teroristů, které je uváděno jako jeden z účelů vycestování. Cílem článků 4 až 6 je provést ustanovení odst. 6 písm. a) až c) rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2178 (2014). Rozšiřují působnost kriminalizace na další činy přípravné povahy, jež jdou nad rámec činů, na které se již vztahuje úmluva CETS č. 196 (například veřejné podněcování, výcvik teroristů a nábor teroristů).

Ustanoveními článku 7 týkajícími se posílené výměny informací / kontaktních míst reaguje dodatkový protokol na odstavec 3 rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2178 (2014), jenž vyzývá k zintenzivnění mezinárodní spolupráce, které by konkrétněji usnadnilo předcházet případům vycestování do třetích zemí za účelem spáchání teroristických činů nebo účasti na činnostech souvisejících s výcvikem teroristů a usnadnilo jejich vyšetřování<sup>4</sup>.

## 2.2 Právní základ pro navrhované rozhodnutí

Podle ustálené judikatury se volba právního základu unijního aktu EU musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly; k těmto skutečnostem patří účel a obsah aktu<sup>5</sup>. Pokud přezkum opatření ukáže, že sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možno identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel nebo složka<sup>6</sup>.

Převažujícím účelem dodatkového protokolu je zavést kriminalizaci trestných činů souvisejících s terorismem, pro něž má Unie pravomoc na základě čl. 83 odst. 1 SFEU. Právní základ pro podpis dodatkového protokolu tedy musí zahrnovat čl. 83 odst. 1 SFEU.

Další právní základ není třeba. Článek 7 (týkající se posílené výměny informací prostřednictvím určení kontaktních míst) má konkrétně za cíl usnadnit odhalování a vyšetřování osob, které cestují nebo se pokusí vycestovat, a předcházení těmto případům, čímž usnadňuje praktické uplatňování článku 4 dodatkového protokolu<sup>7</sup>. Jeho povaha je tudíž pomocná.

## 2.3 Nezbytnost navrhovaného rozhodnutí

V čl. 3 odst. 2 SFEU se stanoví, že ve výlučné pravomoci Unie je „uzavření mezinárodní smlouvy ... pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost“. Mezinárodní smlouva může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost, pokud se

<sup>4</sup> Viz též bod 63 důvodové zprávy k dodatkovému protokolu.

<sup>5</sup> Viz např. věc C-490/10 Parlament v. Rada, EU:C:2012:525, bod 44 a citovaná judikatura.

<sup>6</sup> Věc C-490/10 Parlament v. Rada, bod 46.

<sup>7</sup> Viz body 64–68 důvodové zprávy k dodatkovému protokolu.

oblast, které se smlouva týká, překrývá s právními předpisy Unie nebo se na ni z velké části vztahuje právo Unie<sup>8</sup>. Posouzení toho, zda se již na určitou oblast z velké části vztahuje právo Unie, především vyžaduje, aby bylo přihlédnuto nejen k současnému stavu práva Unie v dotyčné oblasti, ale rovněž k perspektivám jeho vývoje, pokud se tyto perspektivy dají předvídat<sup>9</sup>.

Akty v oblasti působnosti dodatkového protokolu, včetně ustanovení trestního práva hmotného a ustanovení týkajícího se posílené výměny informací, již Unie přijala.

Právní rámec EU týkající se trestných činů souvisejících s terorismem je stanoven v rámcovém rozhodnutí o boji proti terorismu. Dodatkový protokol rozšiřuje oblast působnosti trestných činů, které musí být kriminalizovány<sup>10</sup>, nebo zavádí trestné činy podobné těm, které jsou již obsaženy v rámcovém rozhodnutí<sup>11</sup>.

K příslušným nástrojům Unie týkajícím se policejní spolupráce patří konkrétně:

a) rámcové rozhodnutí Rady 2006/960/SVV ze dne 18. prosince 2006 o zjednodušení výměny operativních a jiných informací mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie<sup>12</sup>,

b) rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti (průmské rozhodnutí)<sup>13</sup> a

c) rozhodnutí Rady 2005/671/SVV o výměně informací a spolupráci v oblasti teroristických trestných činů<sup>14</sup>.

Tyto nástroje upravují na jedné straně výměnu informací pro účely trestního vyšetřování případů v souvislosti s terorismem a zřizování kontaktních míst pro výměnu informací na straně druhé. Europol konkrétně podporuje policejní spolupráci mezi členskými státy navzájem a mezi členskými státy a vybranými třetími zeměmi ve snaze odpovídajícím způsobem reagovat na fenomén zahraničních teroristických bojovníků.

Uzavření dodatkového protokolu tedy může ovlivnit společná pravidla nebo změnit jejich působnost.

Pokud jde o předvídatelné perspektivy vývoje práva Unie, probíhají v návaznosti na výzvu Rady, aby byly prozkoumány způsoby řešení možných nedostatků ve stávajícím právním rámci, v současné době diskuze o možné revizi rámcového rozhodnutí, zejména s ohledem na rezoluci Rady bezpečnosti OSN č. 2178 (2014).

Jak bylo oznámeno v Evropském programu pro bezpečnost, Komise v roce 2015 zahájí posouzení dopadů za účelem aktualizace rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu v roce 2016, přičemž zohlední jednání o Dodatkovém protokolu k Úmluvě Rady Evropy o předcházení terorismu<sup>15</sup>.

Navrhované rozhodnutí je tudíž nezbytné, neboť dodatkový protokol musí být podepsán jménem Unie.

<sup>8</sup> Věc 22/70, *Komise v. Rada*, [1971] Sb. rozh. 263, věc „ERTA“.

<sup>9</sup> Věc C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, body 61–64 a v nich citovaná judikatura.

<sup>10</sup> Články 3 až 6 dodatkového protokolu.

<sup>11</sup> Článek 2 dodatkového protokolu, který kriminalizuje účast na činnostech teroristické skupiny a je podobný článku 2 rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu.

<sup>12</sup> Úř. věst. L 386, 29.12.2006, s. 89.

<sup>13</sup> Úř. věst. L 210, 6.6.2008, s. 1.

<sup>14</sup> Úř. věst. L 253, 29.9.2005, s. 22.

<sup>15</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Evropský program pro bezpečnost, COM(2015) 185 final ze dne 28. dubna 2015, dosud nezveřejněné v Úředním věstníku.

### **3. ÚZEMNÍ PŮSOBNOST**

V souladu s Protokolem č. 22 Smlouvy o Evropské unii je Evropskou unií podepsaný a uzavřený dodatkový protokol závazný a použitelný ve všech členských státech EU s výjimkou Dánska.

V souladu s Protokolem č. 21 Smlouvy o Evropské unii je podepsaný a Evropskou unií uzavřený dodatkový protokol ve Spojeném království závazný a použitelný pouze tehdy, pokud tento členský stát oznámí Radě své přání účastnit se přijímání a používání tohoto nástroje.

Návrh

## ROZHODNUTÍ RADY

### **o podpisu Dodatkového protokolu k Úmluvě Rady Evropy o předcházení terorismu (CETS č. 196) jménem Evropské unie**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 83 odst. 1 ve spojení s čl. 218 odst. 5 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Rada dne 1. dubna 2015 zmocnila Komisi, aby zahájila jednání ohledně Dodatkového protokolu k Úmluvě Rady Evropy o předcházení terorismu (CETS č. 196).
- (2) Cílem dodatkového protokolu je usnadnit provádění rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2178 (2014) o zahraničních teroristických bojovnicích, zejména zavést kriminalizaci určitých činů, které jsou uvedeny v odstavci 6 dané rezoluce.
- (3) Jednotný pohled na činy související se zahraničními teroristickými bojovníky a trestné činy přípravné povahy, u kterých existuje možnost, že povedou ke spáchání teroristických trestných činů, by přispěla k dalšímu posílení účinnosti nástrojů trestního soudnictví a spolupráce na úrovni Unie a na mezinárodní úrovni.
- (4) Dodatkový protokol by proto měl být podepsán jménem Evropské unie.
- (5) [V souladu s článkem 3 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, oznámilo Spojené království své přání účastnit se přijímání a používání tohoto rozhodnutí.]
- (6) NEBO: [V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, a aniž je dotčen článek 4 uvedeného protokolu, se Spojené království neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné.]
- (7) V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

#### *Článek 1*

Podpis Dodatkového protokolu k Úmluvě Rady Evropy o předcházení terorismu (CETS č. 196) jménem Evropské unie se schvaluje s výhradou uzavření daného protokolu. Znění dodatkového protokolu, který má být podepsán, se připojuje k tomuto rozhodnutí.

*Článek 2*

Generální sekretariát Rady vystaví plnou moc k podepsání protokolu s výhradou jeho uzavření osobě nebo osobám určeným vyjednávačem protokolu.

*Článek 3*

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost dnem přijetí.

V Bruselu dne

*Za Radu  
předseda*