

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Soare, Simona R.; Postelnicescu, Claudia M.

Book

Impactul noilor măsuri de combatere a fenomenului terorist, propuse la nivel european, asupra liberei circulații

Provided in Cooperation with:

European Institute of Romania (EIR), Bucharest

Reference: Soare, Simona R./Postelnicescu, Claudia M. (2016). Impactul noilor măsuri de combatere a fenomenului terorist, propuse la nivel european, asupra liberei circulații. București : Institutul European din România.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/130>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

Impactul noilor măsuri de combatere a fenomenului terorist, propuse la nivel european, asupra liberei circulații

Dr. Simona R. Soare

Drd. Claudia M. Postelnicescu

STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI SPOS 2015

STUDIUL NR. 5

**IMPACTUL NOILOR MĂSURI DE COMBATERE A
FENOMENULUI TERORIST, PROPUSE LA NIVEL EUROPEAN,
ASUPRA LIBEREI CIRCULAȚII**

Autori:

Dr. Simona R. Soare

Drd. Claudia M. Postelnicescu

București, 2016

Coordonator de proiect din partea Institutului European din România: Bogdan Mureșan

© Institutul European din România, 2016

Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9

Sector 3, București

www.iер.ro

Grafică și DTP: Monica Dumitrescu

ISBN online: 978-606-8202-52-5

Studiul exprimă opinia autorilor și nu reprezintă poziția Institutului European din România.

CUVÂNT ÎNAINTE

Promovarea unor politici publice riguros fundamentate, sprijinite pe analize și dezbateri prealabile, reprezintă un element esențial în furnizarea unor rezultate de calitate și cu impact pozitiv asupra vieții cetățenilor. Institutul European din România, în calitate de instituție publică cu atribuții în sprijinirea formulării și aplicării politicilor Guvernului, a continuat și în anul 2015 programul de cercetare dedicat *Studiilor de strategie și politici (Strategy and Policy Studies – SPOS)*.

Programul SPOS este menit a sprijini fundamentarea și punerea în aplicare a politicilor Guvernului României în domeniul afacerilor europene, oferind decidenților politici informații, analize și opțiuni de politici.

În anul 2015, în cadrul acestui proiect au fost realizate *cinci studii*, care au abordat arii tematice diferite, relevante pentru evoluția României în context european. Cercetările au urmărit furnizarea unor elemente de fundamentare a politicilor în domenii precum: combaterea euroscepticismului, extremismului/radicalizării și consolidarea încrederii în valorile europene; cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova; industriile creative și potențialul lor de creștere în România; planul de investiții al Comisiei Juncker; respectiv noile măsuri de combatere a fenomenului terorist și impactul acestora asupra liberei circulații.

Studiul de față, *Impactul noilor măsuri de combatere a fenomenului terorist, propuse la nivel european, asupra liberei circulații*, a beneficiat de contribuțiile unor valoroși autori:

Simona R. Soare are un doctorat în Științe Politice (Relații Internaționale, 2011) și a participat în programul International Exchange Alumni al Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii. Este autoarea unei liste de cărți și articole pe tema securității europene și transatlantice, capacități militare și înzestrare, etc.

Claudia M. Postelnicescu este absolventă a Facultății de Drept, Universitatea București, cu studii post-universitare în relații internaționale (MA – Facultatea de Științe Politice, Universitatea București), studii europene și globalizare (MA – Facultatea de Relații Internaționale și Institutul de Studii Europene – Universitatea din Birmingham, UK), scriere dramatică (MA – UNATC București). În prezent este doctorand la distanță al Institutului de Științe Politice al Universității Tübingen, Germania, cu o cercetare interdisciplinară între drept și studii de securitate despre identitatea europeană. Profesează ca avocat în Baroul București. Colaborează ca publicist independent cu mai multe publicații și platforme: Contributors, Adevărul, Europunkt, LaPunkt, Revista 22, ș.a.. S-a implicat în proiecte civico-politice pentru schimbarea clasei politice în România și pentru domnia legii.

Pe parcursul realizării studiului, cercetătorii s-au bucurat de contribuția activă a coordonatorului de proiect din partea IER, Bogdan Mureșan, precum și de sprijinul unui grup de lucru, alcătuit din reprezentanți ai principalelor instituții ale administrației centrale cu atribuții în domeniu.

În final, adresez mulțumirile mele atât cercetătorilor, cât și tuturor colegilor din cadrul Biroului Studii și Analize care au sprijinit derularea acestui proces de cercetare.

Gabriela Drăgan

Director general al Institutului European din România

FOREWORD

The promotion of rigorously based public policies, supported by preliminary analyses and debates, represents an essential element in providing quality results with a positive impact on people's lives. The European Institute of Romania, as a public institution with responsibilities in supporting the formulation and implementation of government policies, continued in 2015 its research and development programme dedicated to the *Strategy and Policy Studies (SPOS)*.

The SPOS Programme is designed to support the foundation and implementation of policies of the Romanian Government in European affairs, providing policy-makers with information, analyses and policy options.

In 2015, five studies were completed within this project, which addressed various thematic areas relevant for Romania's evolution in the European context. Research has sought to supply fundamental policy elements in areas such as: the fight against Euroscepticism and extremism/radicalisation, and the consolidation of trust in European values; the cross-border cooperation between Romania and Ukraine, and between Romania and the Republic of Moldova; the creative industries and their development potential in Romania; the Juncker Commission Investment Plan; the new measures against terrorism, proposed at European level, and their impact on the freedom of movement.

The present study, *The impact of the new measures against terrorism, proposed at European level, on the freedom of movement*, benefited from contributions of valuable researchers:

Simona R. Soare holds a PhD in Political Science (International Relations, 2011) and is an International Exchange Alumni of the Department of State of the United States of America. She has authored a long list of books and journal articles on topics related to European and transatlantic security, military capability building programs, etc.

Claudia M. Postelnicescu graduated from the Law School at the University of Bucharest, and holds post-graduate degrees in International Relations (MA – Faculty of Political Sciences, University of Bucharest), European Studies and Globalization (MA – European Research Institute and POLSIS, University of Birmingham, UK), Dramatic Writing (MA – Faculty of Theater, University of Dramatic Arts and Cinema Bucharest). She is a PhD candidate, external, at the Institute of Political Sciences of University of Tübingen, Germany, with an interdisciplinary research between law and security studies on European identity. She works as a lawyer in the Bucharest Bar. She collaborates as a freelance publicist with a few publications and platforms: *Contributors*, *Adevărul*, *Europunkt*, *Lapunkt*, *Revista 22*, oth. She got involved in civic-political projects for the changing of political class in Romania and for the rule of law.

During the survey, the researchers enjoyed an active contribution of the EIR project coordinator, Bogdan Mureșan, and the support of a working group consisting of representatives of key institutions of the central government.

Finally, I would like to address my thanks to both the authors and to the Studies and Analyses Unit which supported the conduct of this research.

Gabriela Drăgan

General Director of the European Institute of Romania

Precizări importante:

- Studiul exprimă opinia autorilor și nu reprezintă poziția Institutului European din România.
- Studiul de față nu reflectă opinia/poziția unitară și comună a celor două autoare, ci punctele de vedere și argumentele diferite ale acestora. Cele două autoare își asumă responsabilitatea numai pentru contribuțiile personale și nu sunt de acord cu și nu își asumă în niciun fel responsabilitatea pentru acuratețea sau corectitudinea factuală, limbajul, obiectivitatea și echidistanța politică a cuprinsului, datelor și a opiniilor emise în studiul colectiv în afara celor prezente în contribuțiile personale.
- Menționăm că materialul, mai exact contribuția dnei Simona R. Soare, reflectă informații actualizate la nivelul lunii decembrie 2015, deși este publicat în martie 2016.
- Contribuții autori:
 - **Dr. Simona R. Soare**¹ – Introducere, Cap. I, Cap. II;
 - **Drd. Claudia M. Postelnicescu**² – Cap. III, Cap. IV, Concluzii.

¹ Beneficiar al proiectului „Burse doctorale și postdoctorale pentru tineri cercetători în domeniile Științe Politice, Științe Administrative, Științele Comunicării și Sociologie”, POSDRU/159/1.5/S/134650. Această contribuție reflectă în totalitate opiniile personale ale autoarei și nu reflectă sau implică pozițiile oficiale ale instituțiilor cu care este asociată.

² Avocat, Manager al Cabinetului Individual de Avocatură „Claudia M. Postelnicescu”, Doctorand, Universitatea din Tübingen, Germania. Această contribuție reflectă în totalitate opiniile personale ale autoarei și nu reflectă sau implică pozițiile oficiale ale instituțiilor cu care este asociată.

CUPRINS

Listă de acronime	7
Glosar de termeni și definiții	8
Lista figurilor	9
Executive Summary (Sinteza studiului în limba engleză)	10
Sinteza studiului	14
Introducere (Contribuție Simona R. Soare)	18
 Capitolul I. Terorismul internațional, noua amenințare teroristă și securitatea europeană (Contribuție Simona R. Soare)	 22
I.1. Evoluții contemporane ale terorismului internațional	22
I.2. Evoluția și manifestările amenințării teroriste în Europa	24
I.3. Abordări și strategii antiteroriste: o analiză comparativă	29
 Capitolul II. Noile măsuri legislative antiteroriste europene și impactul asupra liberei circulații în Europa (Contribuție Simona R. Soare)	 32
II.1. Libertatea de circulație în Uniunea Europeană	34
II.2. Aspectele strategiei antiteroriste europene din 2015: dezbateri, poziții, provocări	35
II.3. Dezbateri și poziții publice privind aspectele în schimbare ale strategiei antiteroriste europene din 2015	46
 Capitolul III. Europa, amenințările teroriste și impactul asupra valorilor europene (Contribuție Claudia M. Postelnicescu)	 52
III.1. Amenințările geopolitice și impactul asupra frontierelor externe ale Uniunii Europene	56
III.2. Criza refugiaților, migrația și imigrația – surse de conflict și riscuri asociate terorismului	59
III.3. Impactul crizei migrației și al măsurilor antiterorism asupra valorilor europene	64
III.4. Impactul atacurilor teroriste asupra granițelor externe ale Uniunii Europene și redefinirea solidarității europene	70
 Capitolul IV. România, amenințările teroriste și impactul asupra politicii externe și de securitate (Contribuție Claudia M. Postelnicescu)	 73
IV.1. Strategia de apărare și de securitate a României	74
IV.2. România, Schengen și frontierele externe ale Uniunii Europene	76
 Concluzii (Contribuție Claudia M. Postelnicescu)	 79
 Bibliografie	 83

Listă de acronime

APIS	Advanced Passenger Information Systems/Sistemul de Informații Avansate privind Pasagerii
CEPS	Centre for European Policy Studies/Centrul pentru Studii Politice Europene
DAESH	Statul Islamic din Irak și Levant (sau ISIS/L)
ECRIS	European Criminal Records Information System/Sistemul de Informații European cu privire la Cazierele Judiciare
EDRi	European Digital Rights/Drepturile Digitale Europene
EIS	Europol Information System/Sistemul de Informații al Europol
EPRIS	European Police Record Index System/Sistemul European de Indexare al cazierelor poliției
EU IRU	Internet Referral Unit (EUROPOL)/Unitatea de referință pentru Internet
EU-ISS	European Union Institute of Strategic Studies/Institutul de Studii Strategice al Uniunii Europene
EUROPOL	European Police Office/Oficiul European de Poliție
EJN	European Judicial Network/Rețeaua Judiciară Europeană
EJTN	European Judicial Training Network/Rețeaua Europeană de Training Judiciar
EUROSUR	European Border Surveillance System/Sistemul de Monitorizare Frontalieră Europeană
FRONTEX	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union/ Agenția Europeană pentru Managementul Cooperării operaționale a granițelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene
JTTFs	Joint Terrorism Task Forces/Grup de Lucru Comun pentru Terorism
MENA	Middle East and North Africa (Regiunea Orientului Mijlociu și a Africii de Nord)
ONU	Organizația Națiunilor Unite
NATO	Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
NCTC	National Counter-Terrorism Center/Centrul Național Antiterorism
NSA	National Security Agency/Agenția Națională de Securitate
PE	Parlamentul European
PKK	Partidul Muncitorilor din Kurdistan
PNR	Registrul cu nume ale pasagerilor
SIENA	Secure Information Exchange Network Application/Aplicația în Rețea privind Schimbul Securizat de Informații
SIS (II)	Schengen Information System (II)/Sistemul Informațional Schengen (II)
SLTD	Stolen and Lost Travel Documents Database (Interpol)/Baza de date cu Documente de Călătorie Furate sau Pierdute
TSD	Terrorist Screening Database/Baza de date privind screening-ul teroriștilor
UE	Uniunea Europeană

Glosar de termeni și definiții

Jihad = Poate avea mai multe sensuri: 1. căutare spirituală către perfecțiune (în Islam); 2. război sfânt musulman sau luptă spirituală pentru propagarea sau apărarea Islamului; 3. campanie fanatică disproporționată împotriva dușmanilor percepuți ca reali.

Libertate de circulație = Este un principiu fundamental al drepturilor omului și un principiu definitoriu al Uniunii Europene referitor la dreptul inalienabil al persoanelor de a se deplasa fără restricții pe teritoriul unui stat sau de a părăsi teritoriul unui stat și de a reveni.

Combatanți/Luptători teroriști străini = Indivizi care călătoresc către un stat altul decât statul lor de rezidență sau naționalitate cu scopul de a perpetua, planifica, pregăti, participa în acte teroriste sau pentru a oferi sau primi pregătire teroristă, inclusiv în conexiune cu un conflict armat.

Migrant = Este o persoană care își părăsește casa pentru o nouă viață în altă țară sau regiune; termenul se aplică oricărei persoane care migrează, indiferent de motive, pe căi legale sau ilegale. Distincțiile ulterioare de diferențiere sunt importante din punct de vedere juridic.

Migrație legală = Are loc în conformitate cu legile interne ale țării gazdă și procedurile legale specifice. Frecvent calea de migrație legală este prin obținerea unui permis de studii sau de muncă, care se înnoiește ulterior până la împlinirea condițiilor legale pentru a cere cetățenia statului respectiv. O altă formă de migrație legală este prin procedurile de reîntregire a familiei.

Migrație ilegală = Reprezintă o amenințare serioasă de securitate pentru Europa, atât din cauza numărului mare de oameni care trec granițele europene fără documente, cât și din cauza extinderii și organizării unor rețele vaste de traficanți care cunosc traseele de intrare ilegală în UE. Traficul de ființe umane a cunoscut o extindere a rețelelor și înregistrează profituri mari în mai multe țări europene.

Refugiat = Este, conform art. 1 al *Convenției de la Geneva* din 1951, orice persoană care, „în urma unei temeri bine întemeiate de a fi persecutată, datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniei politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește să se pună sub protecția acestei țări sau care neavând nicio cetățenie și găsindu-se în afara țării în care își va avea reședința obișnuită, ca urmare a unor astfel de evenimente nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se întoarcă”.

DAESH = Autoproclamatul Stat Islamic a apărut în vara anului 2014, pe 28 iunie, în prima zi a Ramadanului, când teroristul Abu Bakr al-Baghdadi s-a autoproclamat calif al noului Stat Islamic, în teritoriile cucerite de jihadiști. Inițial s-a numit Statul Islamic al Iraqului și Levantului (ISIL), apoi Statul Islamic al Iraqului și Siriei (ISIS), apoi Statul Islamic și Daesh. Denumirea care s-a impus inițial în literatura de specialitate a fost ISIS.

Terorism = Utilizarea sistematică de acțiuni violente menite să inculce teamă la nivelul populației, ca mijloc de atingere a unor scopuri politice.

Război hibrid = Este o strategie militară care combină tactici convenționale de luptă, cu unele tactici subversive, asimetrice și neconvenționale de luptă, cu războiul informatic, propaganda și mijloacele cibernetice, în vederea evitării atribuirii sau retalierei.

Lista figurilor

Figura 1. Numărul estimat al combatanților teroriști străini proveniți din UE care activează în Orientul Mijlociu și Africa de Nord

Figura 2. Statele de proveniență ale combatanților teroriști străini din Siria și Irak (2014-2015)

Figura 3. Riscurile generate de amenințarea teroristă jihadistă în statele din Europa în 2015

Figura 4. Patru direcții de acțiune prioritară ale *Strategiei europene antiterorism* (2005)

Figura 5. Valoarea adăugată a Uniunii Europene în lupta împotriva terorismului

Figura 6. Rutele terestre, aeriene și maritime folosite de combatanții teroriști străini proveniți din UE pentru a călători înspre și dinspre Orientul Mijlociu (2015)

Figura 7. Rutele folosite de imigranții din Orientul Mijlociu și Africa către UE (2015)

Figura 8. Scutul NATO antirachetă în Europa

Figura 9. Percepții ale Islamului în Europa și statistică a arestărilor teroriștilor în Europa

Figura 10. Hartă a imigrației în Europa, pe țări, pe baza unui raport ONU din 2013

EXECUTIVE SUMMARY

Simona R. Soare

The main objective of this study is to analyse the implications of the new set of counter-terrorist measures that the European Union has adopted in 2015 on the political principle and the practice of the freedom of movement within the European Union. More specifically, the emphasis is on the direct and indirect implications this new set of European counter-terrorist measures may have on the Member States in general and on Romania in particular.

The study is structured as a collective volume, with contributions from the two authors, Simona Soare and Claudia Postelnicescu. The two contributions are very different in their approach of the topic at hand, in the conclusions they underline concerning the essence and fundamental nature of the challenge lying before the European Union, as well as in the implications the new set of counter-terrorist measures may produce on Member States and their citizens' freedom of movement.

However, such an approach is not in itself without merit: it is an example of the debate at large on this particular issue at the European level. Moreover, the study emphasizes that there is merit in continuing the academic and practitioners' dialogue on the matter, without being discouraged by the lack of consensus or common conclusions, for solutions might still be discerned from emphasizing the different points of view involved in the debate on how to recast the balance between security and freedom in Europe and how to recast the balance between sovereignty and security within the European Union.

The research methodology of the collective study is an interdisciplinary and mixed one (quantitative and qualitative alike) and rests on a large and varied bibliography made up mainly of primary sources, but also academic research and think tank resources.

The first part of my contribution is dedicated to a review of the changes in the terrorist threat that have occurred mainly between 2011-2015. I focus especially on the phenomenon of the foreign terrorist fighters originating from the European Union as a new type of threat that the Europeans are confronted with, as well as on the relations between this type of security threat and associated security risks and challenges such as violent extremism and radicalisation, illegal migration, cybercrime, transnational organized crime, etc. which are often used by terrorists to promote their extremist ideologies, recruit new adepts, hide, travel, gather information pertinent to training and target acquisition, etc. Because of this type of hybrid security threat, it is urgently needed that the European Union reconsiders the foundations of its response strategy for more efficient results.

The second part of my contribution to this study has two pillars of analysis. The first focuses on the new set of counter-terrorist measures adopted in 2015 by the European Union. In particular, I argue that threat perception is not uniform among the Member States with respect to the intensity and scale of the terrorist threat represented by the foreign terrorist fighters. This explains the great diversity of measures that Member States themselves, having first responsibility in the fight against terrorism, are currently implementing. However, at the European Union level these measures are complementary and coherent, although work is needed on their correlated implementation. On the other hand, I compare the 2015 set of European Union counter-terrorist measures with the American counter-terrorism strategy of 2014 and highlight the differences and similarities between the two strategic visions.

The second pillar of my analysis focuses on the relation between these new legal measures implemented by the European Union (and the Member States) in the fight against terrorism and the freedom of movement within the EU. The conclusion I reach is that, albeit some of the EU's 2015 counter-terrorist measures are controversial and criticized, the entire counter-terrorist package has ingrained the fundamentals of the debate at hand, i.e. ensuring as large a degree of liberty to movement (as well as other liberties) for the European citizens as possible within the reasonable and necessary limits set by the pressing need to counter an increasingly violent, frequent and intense terrorist threat in and around Europe.

EXECUTIVE SUMMARY

Claudia M. Postelnicescu

This analysis was designed before the series of terrorist attacks and/or threats in Paris, Brussels and Amsterdam that took place during the year 2015, when it became clear that Europeans are confronted with a hybrid, unconventional war, one extremely difficult to contain and anticipate. The design of new measures and new strategies for combating these threats was a high priority on the agenda of the European Council during various reunions in 2015.

The refugee crisis was added to the security risk and terrorist threats, in the summer of 2015. From that moment, the analysis of the impact of counter-terrorism measures on freedom of movement of the European citizens gathered new dimensions, along with the new events, information and decisions of European leaders emerging in the public space. The year 2015 remains a significant one, from the point of view of resetting certain policies, approaches and paradigms, similarly with the year 2001 after the 9/11 attacks in the US.

The EU has been confronted in the year 2015 with unprecedented crises, on many levels and these redesigned the EU strategy for the next years on internal and external security, foreign policy and common policy on migration, European agenda on counter-terrorism, European Agenda on borders management. The impact of these crises was profound, destabilising two fundamental EU agreements: Schengen and Dublin. The revision of the two agreements and their future structure is under discussion, a revision plan will be debated during 2016 in the European Council with leaders of the Member States. Meanwhile, the role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, in collaboration with the President of the European Council has become more apparent and it denotes the stronger role the EU is ready to play in world affairs, even though for the moment there are some Member States with a larger part in determining a certain foreign policy approach or another and there is no European consensus regarding the transfer of sovereignty on common EU security and foreign policy.

The migration crisis revealed extremely abruptly latent tensions of vision and approach between Member States on common security issues. The Eastern European front formed by the Czech Republic, Hungary, Slovakia and Romania has firmly stood against an unconditional solidarity regarding migrants, while Germany largely opened its borders to the Syrian refugees which ended by unbalancing the European mechanisms of registration of third-countries' citizens and the obligation of registering them in the first country of entrance according with Dublin III. The chaos generated by the lack of control to the external and internal borders of the EU determined a series of unilateral measures taken by some Member States, which reintroduced control on their borders and suspended Schengen. Also, the lack of minimal cautions regarding the receiving of a large number of refugees from Syria and other third states raised the security alert very high; despite all these, and regardless of some terrorist attempts having been dismantled, in November 2015 an

extremely vicious coordinated and well thought attack ended with the death of 193 people in Paris. The French authorities have been overcome by the situation, marking a generalized failure of the intelligence apparatus. The kamikaze attackers within the European territory proved to be European citizens, second or third generation immigrants.

In this new security context, the pressure on the fundamental principle of the European Union, freedom of movement, is becoming extremely strong. The solutions regarding an adequate answer to the need to guarantee protection and safety for the European citizens and at the same time on the manner in which freedom of movement can be preserved, without restraining or diminishing liberties that are core values of Europeans are hard to find, particularly under the need to respond humanly to an unprecedented crisis of the refugees coming from the Middle East, Afghanistan and Africa.

Europe finds itself at a turning point, where it needs to develop rapidly, under the pressure of major events, an adequate long term response to some extremely complex global problems. The geopolitical crisis of the Middle East, between Iran and Saudi Arabia, with both Syria and the Israeli-Palestinian conflict in the middle and the ambiguous position of Turkey generates a continuous migrations flux to Europe, which raised already major security risks. On this background another European value is reconsidered: freedom of expression. There are voices that draw attention to the tension between freedom of expression, non-discrimination and hate speech, through the risk posed by the escalating far right movements that spread a xenophobic discourse, anti-Islam, anti-migration and anti-refugees.

My part of the research analyses all these events, tendencies and counter-tendencies showing the possible sources of conflict for the Union and possible solutions within a very volatile and dynamic reality. The last part of the analysis is looking on Romania and its role within the actual European and geopolitical context, with a critical analysis on already existing options and a few recommendations for the future, touching upon topics such as Schengen integration and how Romania can become an expertise provider in FRONTEX, in the counter-terrorism fight and an equilibrium factor in the European Council and in the external and security policy of EU.

SINTEZĂ

Simona R. Soare

Obiectivul fundamental al acestui studiu este analiza implicațiilor noilor măsuri antiteroriste adoptate de Uniunea Europeană în 2015 asupra principiului politic și practicii libertății de circulație în interiorul Uniunii Europene. În particular, accentul cade asupra implicațiilor directe și indirecte ale acestor demersuri normative și legislative la nivelul forurilor europene în 2015 asupra statelor europene în general și asupra României în particular.

Studiul este structurat ca un volum colectiv, pe baza contribuțiilor celor două autoare, Simona Soare și Claudia Postelnicescu. Autoarele abordează tema studiului din perspective diferite și ajung la concluzii diferite privind natura amenințării, implicațiile noilor măsuri legislative antiteroriste europene, și impactul lor asupra libertății de mișcare în Uniunea Europeană.

Cu toate acestea, o asemenea abordare nu este lipsită de merit: în ciuda absenței unui consens asupra esenței problemei sau a concluziilor, studiul este un bun exemplu al dezbaterii asupra amenințării teroriste în Europa și a impactului acesteia asupra libertății de circulație în spațiul comunitar. Totodată, studiul reliefează că, deși nu există un consens asupra acestei teme la nivel european, continuarea dialogului dintre mediul instituțional-guvernamental și cel academic poate avea un impact fundamental în delimitarea unor soluții din evidențierea diferitelor puncte de vedere implicate în dilema cu care ne confruntăm: cum să recalibrăm balanța dintre securitate și libertate în Europa, cum să recalibrăm balanța dintre suveranitate și securitate în Uniunea Europeană.

Metodologia de cercetare a studiului colectiv este una interdisciplinară și mixtă (deopotrivă calitativă și cantitativă), folosind o bibliografie bazată în principal pe surse primare, dar și pe resurse din sfera cercetării academice și a think tank-urilor recunoscute în mediul transatlantic.

Prima parte a contribuției mele este dedicată trecerii în revistă a metamorfozei amenințării teroriste în Europa, mai ales între 2011-2015, cu accent asupra proeminenței fenomenului combatanților teroriști străini care provin din Uniunea Europeană, al radicalizării și extremismului violent și nonviolent, al crizei imigranților și nu în ultimul rând al utilizării internetului, mijloacelor media și a crimei organizate transfrontaliere cu mai mare eficacitate de către teroriști pentru a comunica, a se finanța, a-și promova ideologiile extremiste, a recruta personal, a se ascunde, de a se informa cu privire la posibile ținte sau tehnici de pregătire, sau a călători. Acest tip de amenințare teroristă hibridă determină necesitatea presantă a unei regândiri a premiselor strategiilor de contracarare implementate de statele membre și Uniunea Europeană în ansamblul său.

A doua parte a contribuției mele este construită pe doi piloni analitici. Primul pilon se concentrează asupra analizei măsurilor europene privitoare la libera circulație în spațiul comunitar. Mai exact, argumentez că nu există un consens asupra nivelului de alertă aferent amenințării teroriste reprezentate de combatanții teroriști străini între statele membre. Această lipsă de consens

în privința amenințării determină o varietate de măsuri legislative adoptate de statele membre în vederea combaterii terorismului. Cu toate acestea, măsurile diferite implementate de statele membre sunt complementare și coerente, deși este nevoie de un efort susținut în privința unei implementări corelate în mai mare măsură a acestora pentru a produce efectele dorite. Pe de altă parte, ofer o perspectivă comparativă asupra strategiei antiteroriste europene, punând-o în contrapondere cu strategia antiteroristă a Statelor Unite ale Americii, principalul aliat și partener de securitate al statelor membre și subliniind similitudinile și diferențele dintre cele două perspective strategice.

Al doilea pilon analitic al materialului meu se concentrează asupra impactului pe care aceste noi măsuri antiteroriste adoptate de Uniunea Europeană în 2015 îl au asupra funcționării principiului liberei circulații în spațiul comunitar. Concluzia pe care o ofer cititorilor este că, deși există măsuri controversate și criticate în cadrul acestui pachet de măsuri, în ansamblul său și în condițiile unei aplicări politico-birocratice foarte eficiente, el are la bază premisele menținerii unui grad cât mai mare posibil de libertate de circulație (și nu numai) a tuturor cetățenilor europeni, în limitele rezonabile și necesare ale nevoii presante de contracarare a unei amenințări teroriste pe teritoriul și în vecinătatea granițelor europene din ce în ce mai intense, mai frecvente și mai violente.

SINTEZĂ

Claudia M. Postelnicescu

Prezentul material a fost gândit înainte de seria de atacuri și/sau amenințări teroriste ce au vizat orașe precum Paris, Bruxelles și Amsterdam, derulate în a doua jumătate a anului 2015, când a devenit evident că europenii se confruntă cu un război hibrid, neconvențional, extrem de greu de gestionat și anticipat. Discutarea unor noi măsuri și a unei noi strategii pentru a combate aceste amenințări a devenit astfel o prioritate constantă pe agenda Consiliului European în reuniunile anului 2015.

La riscul de securitate și amenințările teroriste s-a adăugat, în vara anului 2015, criza migranților. Din acel moment, analiza privind impactul măsurilor antiteroriste asupra libertății de circulație a cetățenilor europeni a căpătat noi dimensiuni, pe măsură ce noi evenimente, informații și decizii ale liderilor europeni apăreau în spațiul public. Anul 2015 rămâne semnificativ, din punctul de vedere al resetării unor politici, abordări și paradigme, similar cu anul 2001, după atacurile teroriste din 9/11 în SUA.

Uniunea Europeană s-a confruntat în 2015 cu crize fără precedent, pe mai multe paliere, care au redimensionat strategia UE pentru următorii ani în privința securității interne, externe, a politicii externe și politicilor comune privind migrația, agenda antiterorism și agenda europeană privind consolidarea frontierelor. Impactul acestor crize a fost profund, destabilizând două acorduri fundamentale ale UE: Schengen și Dublin. Revizuirea acestor două acorduri și structura lor viitoare este încă în discuție, un plan de revizuire se va discuta în cursul anului 2016, în Consiliul European cu liderii statelor membre. În același timp, rolul Înaltului Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, în colaborare cu președintele Consiliului European, a crescut, ceea ce denotă rolul crescând pe care UE își propune să îl joace în politica globală, chiar dacă, deocamdată, există state membre care au o pondere mai ridicată când vine vorba de stabilirea orientărilor de politică externă și nu există un consens european cu privire la delegarea de suveranitate pe aspecte de securitate și de politică externă comune.

Criza migrației a scos la iveală extrem de abrupt tensiuni latente de viziune și abordare dintre statele membre cu privire la chestiuni comune de securitate. Frontul estic format din Cehia, Slovacia, Ungaria și România s-a poziționat ferm împotriva unei solidarități necondiționate în privința migranților, în timp ce Germania a deschis larg granițele refugiaților sirieni, ceea ce a aruncat în aer mecanismele europene de înregistrare a cetățenilor unor state terțe, precum și obligativitatea de înregistrare în primul stat, conform Dublin III. Haosul generat de lipsa controlului la frontierele externe și interne ale Uniunii a determinat o serie de măsuri unilaterale ale unor state, care au reintrodus controlul la granițele lor și au suspendat Schengen. De asemenea, lipsa unor precauții minimale privind preluarea unui număr foarte mare de refugiați din Siria și din alte state terțe a ridicat alerta de securitate foarte sus; cu toate acestea, și în ciuda unor atentate dejucate, în

noiembrie 2015 un atac coordonat, extrem de violent și bine pus la punct, a dus la moartea a 193 de oameni în Paris. Autoritățile au fost depășite de situație, iar informațiile serviciilor de securitate au arătat că cel care pusese la cale întreaga operațiune teroristă a circulat din Franța în Belgia, ulterior în Siria, fără nicio opreliște. Atacatorii kamikaze de pe teritoriul european s-au dovedit a fi cetățeni europeni, imigranți de a doua sau a treia generație.

În acest nou context de securitate, presiunea asupra unui principiu fundamental al Uniunii Europene, libertatea de circulație, a devenit extrem de puternică. Soluțiile privind un răspuns adecvat atât asupra nevoii de a asigura protecția și siguranța cetățenilor europeni, cât și asupra felului în care se poate prezerva libertatea de circulație, fără a atenta la sau a diminua din libertățile care constituie valori fundamentale ale europenilor, sunt greu de găsit, mai ales sub impactul nevoii de a răspunde umanitar unei crize fără precedent a refugiaților din Orientul Mijlociu, Afghanistan și Africa.

Europa se află într-un punct critic, de răscruce, în care trebuie să găsească rapid, sub presiunea unor evenimente majore, un răspuns adecvat și pe termen lung pentru o serie de probleme globale extrem de complicate și interconectate. Crizele geopolitice din Orientul Mijlociu, între Iran și Arabia Saudită, cu Siria și conflictul israeliano-palestinian în mijloc și cu poziția adesea ambiguă a Turciei, generează în continuare un flux migraționist către Europa, care a ridicat deja riscuri de securitate majore. Pe acest fundal, o altă valoare europeană fundamentală este rediscutată: libertatea de exprimare. Sunt voci care avertizează asupra conflictului dintre libertatea de exprimare, nediscriminare și discursul urii, prin ascensiunea unor mișcări de extremă-dreaptă, care propagă un discurs xenofob, anti-Islam, antimigrație și antirefugiați.

Contribuția mea din studiul de față analizează toate aceste evenimente, tendințe și contra-tendințe, evidențiind posibilele surse ale conflictelor cu care se confruntă Uniunea și posibilele soluții, într-o realitate extrem de volatilă și dinamică. Ultima parte a analizei se oprește asupra României și a rolului ei în actualul context european și geopolitic, cu o analiză critică asupra opțiunilor de până acum și câteva recomandări privind rolul României în UE, integrarea în viitorul Schengen și cum poate deveni România un furnizor de expertiză în FRONTEX, în lupta împotriva terorismului și un factor de echilibru în Consiliul European și în politica externă și de securitate a UE.

INTRODUCERE

Simona R. Soare

Terorismul continuă să fie una dintre principalele amenințări la adresa securității europene și a statelor membre ale Uniunii Europene.³ În egală măsură, *Agenda europeană privind securitatea*, publicată în aprilie 2015, identifică terorismul drept una dintre amenințările fundamentale la adresa securității europene.⁴ În strânsă cooperare cu autoritățile europene, noua *Strategie de Apărare Națională a României* publicată în mai 2015 identifică terorismul, radicalizarea și extremismul violent, precum și pericolul islamofobiei, al xenofobiei drept amenințări prioritare la adresa securității naționale.⁵ În acest context, precum și în contextul atentatelor teroriste din Madrid, Londra, Paris, Copenhaga și Bruxelles din perioada 2004-2015, Parlamentul European (PE) a adoptat în februarie 2015 *Rezoluția Parlamentului European privind măsurile antiterorism* (2015/2530(RSP)). Măsurile recomandate de rezoluția Parlamentului European au fost ulterior asumate de Consiliul European în februarie 2015 în *Declarația de la Riga privind Combaterea Terorismului*, traducându-se prin trasarea a patru priorități politice de combatere a terorismului de către Consiliul Justiție și Afaceri Interne din 12 martie 2015 (cu o contribuție semnificativă a Coordonatorului UE pentru Contraterorism). Acestea au fost apoi integrate în forma revizuită din 1 iunie 2015 a *Strategiei UE de Securitate Internă 2015-2020*⁶ și transpuse în măsuri concrete prin *Agenda europeană privind securitatea* publicată pe 28 aprilie 2015 și planurile de acțiune sectoriale subsecvente.

Obiectivul fundamental al acestui studiu este de a analiza implicațiile multiple ale noilor măsuri antiteroriste adoptate de Uniunea Europeană asupra principiului politic și practicii libertății de circulație în interiorul Uniunii Europene. În particular, există un interes deosebit pentru implicațiile directe și indirecte ale acestor demersuri normative la nivelul forurilor europene asupra statelor europene în general și asupra României în particular. Studiul explorează categoriile largi de implicații ale noilor măsuri comunitare de combatere a terorismului asupra libertății de mișcare.

³ *A New Start for Europe. My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*. (2014). Political Guidelines for the next European Commission, European Commission, 15 iulie.

⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *The European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie.

⁵ Președinția României. (2015) *Strategia națională de apărare a țării pentru perioada 2015-2019: O Românie puternică în Europa și în lume*, 3, italice introduse de autoare, disponibilă online la <http://www.presidency.ro/static/Strategia%20Nationala%20de%20Aparare%20a%20Tarii.pdf>.

⁶ *Vezi Council Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015-2020*. (2015). 9416/15, Președinția Uniunii Europene, 1 iunie, disponibil online la <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/03/12-13/>.

Studiul de față a pornit de la un set de patru întrebări de cercetare:

1. Care sunt liniile directoare ale noului pachet european de măsuri antiteroriste?
2. Ce tipuri de implicații au noile măsuri antiteroriste adoptate la nivel european? Cum se poziționează aceste măsuri în raport cu alte inițiative similare adoptate de partenerii internaționali precum Statele Unite ale Americii?
3. În contextul crizei migranților proveniți din zona Orientului Mijlociu și a Africii de Nord (MENA), ce implicații au aceste noi măsuri anti-terorism pentru principiul liberei circulații în interiorul Uniunii Europene?
4. Ce impact și implicații pot avea noile măsuri europene antiteroriste pentru România, mai ales în perspectiva aderării țării noastre la spațiul Schengen, dar și al prezervării libertății de circulație intracomunitară a cetățenilor români?

Metodologia de cercetare este una mixtă, bazată pe metode de analiză calitativă și cantitativă deopotrivă. Mai exact, metodele de cercetare se axează pe analiza de discurs, analiza de documente și analiza statistică în investigarea primelor trei întrebări de cercetare în timp ce studiul de caz este folosit în adresarea întrebării de cercetare finale. Totodată, metodologia de cercetare este una interdisciplinară, ce integrează în analiza noilor măsuri antiteroriste europene deopotrivă considerații care țin de securitatea internațională, politica externă, securitatea internă, drept internațional și european, drepturi ale omului, etc. Nu în ultimul rând, metodologia de cercetare este una comparativă, atât la nivelul investigării naturii și liniilor directoare ale noilor măsuri europene antiteroriste, comparate cu pachete legislative similare din Statele Unite ale Americii (SUA), cât și la nivelul analizei răspunsurilor diferite ale statelor membre față de noile manifestări ale terorismului în Europa, cât și la nivelul studiului de caz privind România prin reliefarea comparativă a elementelor de noutate și schimbare introduse de noua direcție de acțiune antiteroristă la nivel comunitar.

Bibliografia utilizată este una echilibrată. Analiza se sprijină prioritar pe surse primare ca bază a analizei de discurs și a analizei documentelor politice și tehnice adoptate de Uniunea Europeană, dar și de alte instituții internaționale precum Organizația Națiunilor Unite (ONU), complementate de utilizarea surselor academice, a resurselor analitice publicate de think tank-uri bine-cunoscute la nivel transatlantic, dar și a resurselor mass-media. Datele cantitative folosite în cadrul studiului aparțin unor instituții și agenții internaționale precum ONU, FRONTEX, EUROJUST sau cercetărilor cantitative realizate de think tank-uri bine cunoscute precum RAND, European Union Institute of Strategic Studies (EU-ISS), Centre for European Policy Studies (CEPS), etc.

Sarcina realizării acestui studiu a fost una complexă, reprezentând o provocare nu doar din punct de vedere tematic, prin acoperirea unor domenii complexe ale căror interdependențe sunt caracterizate de o dinamică puternică și nu sunt cunoscute pe deplin, dar și prin prisma formulării unor recomandări pertinente de politică pentru decidenții politici români. Poate cel mai provocator a fost însuși procesul de decantare și definire a recomandărilor de politică adresate decidenților români nu numai pentru că acestea necesită o înțelegere aprofundată a fenomenului analizat, a intereselor actorilor implicați și a rapidității cu care amenințarea se transformă, ci și pentru că ele

sunt construite într-o perioadă în care actuala criză a migranților care afectează Uniunea Europeană, atacurile teroriste care au îndoliat Europa în 2015 exercită o presiune uriașă deopotrivă asupra opiniei publice, dar și a factoriilor decidenți cu privire la aspecte politice sensibile.

Studiul este structurat ca un volum colectiv, pe baza contribuțiilor cu orientări și argumente diferite ale celor două autoare, Simona Soare și Claudia Postelnicescu. Autoarele abordează tema studiului din perspective diferite și ajung la concluzii diferite privind natura amenințării, implicațiile noilor măsuri legislative antiteroriste europene, impactul lor asupra libertății de mișcare în Uniunea Europeană, etc. Meritul acestei abordări este că, în ciuda absenței unui consens asupra esenței problemei sau a concluziilor, studiul este un bun exemplu al dezbaterii asupra amenințării teroriste în Europa și a impactului acesteia asupra libertății de circulație în spațiul comunitar. Totodată, studiul reliefează că, deși nu există un consens asupra acestei teme la nivel european, continuarea dialogului poate avea un impact fundamental în delimitarea unor soluții care să răspundă esenței problemei cu care ne confruntăm: cum să recalibrăm balanța dintre securitate și libertate în Europa, cum să recalibrăm balanța dintre suveranitate și securitate în Uniunea Europeană.

Structura studiului este următoarea: în prima parte, Simona Soare trece în revistă metamorfoza amenințării teroriste în Europa, mai ales între 2011-2015, cu accent asupra proeminenței fenomenului combatanților teroriști străini care provin din Uniunea Europeană, al radicalizării și extremismului violent și nonviolent, al crizei imigranților și nu în ultimul rând al utilizării internetului, mijloacelor media și a crimei organizate transfrontaliere cu mai mare eficacitate de către teroriști pentru a comunica, a se finanța, a-și promova ideologiile extremiste, a recruta personal, a se ascunde sau a călători. Ca răspuns la aceste modificări ale amenințării teroriste, Uniunea Europeană a dezvoltat din 2004 peste 280 de măsuri legislative de combatere a terorismului, dintre care 88 de măsuri sunt obligatorii în toate statele membre (*hard law*).⁷

În al doilea capitol, Simona Soare face o analiză a măsurilor europene privitoare la libera circulație în spațiul comunitar, pentru ca ulterior să ofere o perspectivă comparativă asupra măsurilor antiteroriste europene adoptate în 2015, o analiză complexă la două niveluri de analiză: pe de o parte, sunt analizate diferitele măsuri pe care statele membre ale Uniunii Europene le-au adoptat în 2015 pentru a se adapta amenințării teroriste, subliniind în particular faptul că nu există un consens asupra nivelului de alertă aferent amenințării teroriste între statele membre și, în consecință, există o varietate de măsuri legislative adoptate de statele membre în vederea combaterii terorismului. Astfel, noile manifestări ale terorismului în Europa tind să se concentreze cu precădere pe teritoriul statelor vest-europene, mai ales cele cu minorități (alcătuite din imigranți) semnificative, care nu au fost pe deplin integrate funcțional, social, cultural sau economic în societățile gazdă. Spre deosebire, în Europa Centrală și de Est amenințarea teroristă este mai degrabă secundară în raport cu amenințări de o natură hibridă sau convențională, marcate de revenirea competiției geopolitice între marile puteri și a asertivității în creștere a Rusiei în regiune. Pe de altă parte, studiul analizează comparativ strategia antiteroristă europeană, punând-o în

⁷ Pentru mai multe detalii, vezi site-ul oficial a proiectului SECILE, la www.secile.eu.

contrapondere cu strategia antiteroristă din Statele Unite ale Americii, principalul aliat și partener de securitate al statelor membre, dar și al însăși Uniunii Europene.

În al treilea capitol, Claudia Postelnicescu extinde aria de analiză și vorbește despre impactul amenințărilor teroriste, dar și al celei mai grave crize a refugiaților cu care se confruntă Bătrânul Continent după cel de-al Doilea Război Mondial, asupra valorilor europene. Imigrația în Uniunea Europeană, legală sau ilegală, este și, cel mai probabil, va continua să rămână un subiect controversat, care generează dezbateri aprinse, dar și o avalanșă de informații inexacte către opinia publică. Multe dintre acestea au scopul de a cataliza atitudini negative, antiimigrație, antirefugiați și să alimenteze conflicte latente în statele membre cu largi comunități de imigranți.

În cel de-al patrulea capitol, după cum sugerează și titlul său, Claudia Postelnicescu se concentrează asupra unui studiu de caz dedicat României și, implicit, impactului pe care îl au noile măsuri antiteroriste asupra politicii de externe și de securitate a țării noastre, evidențiind provocări și oportunități pentru actorii relevanți. Pe plan european, Claudia Postelnicescu postulează că România ar putea deveni un pol de echilibru al țărilor est-europene în Consiliul European, mai ales în contextul implicațiilor alegerilor din Polonia, care au adus o nouă orientare a acestei țări, similară celei existente deja în Ungaria.

CAPITOLUL I

TERORISMUL INTERNAȚIONAL, NOUA AMENINȚARE TERORISTĂ ȘI SECURITATEA EUROPEANĂ

Simona R. Soare

Noile măsuri antiteroriste adoptate în 2015 pornesc de la premisa că în ultimul deceniu „*situația de securitate în Europa s-a schimbat dramatic (...) din cauza noilor conflicte în imediata vecinătate a Uniunii Europene, a dezvoltării rapide a noilor tehnologii și a ascensiunii îngrijorătoare a radicalizării care conduce la violență și terorism deopotrivă în interiorul Uniunii Europene și în statele învecinate.*”⁸ Mai exact, manifestările fenomenului terorist în Europa au impus modificarea și adaptarea măsurilor antiteroriste implementate prin *Strategia europeană antiterorism* adoptată în 2005. În particular, ca urmare a atentatelor teroriste din ianuarie 2015 de la redacția publicației franceze *Charlie Hebdo*, a celor din Paris din 13 noiembrie 2015, dar și a atentatului din Bruxelles din 2014, care au evidențiat urgența unei priorități pe agenda de securitate internă și externă a Uniunii Europene și a statelor membre: eficientizarea măsurilor de luptă împotriva amenințării teroriste ale cărei manifestări sunt în continuă schimbare.⁹ Potrivit datelor din aprilie 2015 ale EUROPOL, 154 de persoane au fost arestate în spațiul european pentru infracțiuni de tip terorist în primele patru luni ale anului. Însă rata condamnărilor efective în instanță a acestora rămâne extrem de redusă la nivel general european. Ce s-a modificat însă în mediul strategic european în așa măsură încât să necesite introducerea noului pachet de măsuri antiteroriste adoptate de Uniunea Europeană în 2015? Care sunt direcțiile de evoluție a amenințării teroriste în Europa? Sunt ele diferite față de evoluția fenomenului terorist în Statele Unite sau în alte regiuni ale globului?

1.1. Evoluții contemporane ale terorismului internațional

În timpul *Războiului împotriva terorismului*, la mijlocul anilor 2000, literatura de specialitate în domeniul studiilor terorismului, violenței politice, extremismului și radicalizării a semnalat o dezbateră emergentă între cele două paradigme de luptă împotriva terorismului: prima paradigmă accentua intensitatea fără precedent a terorismului internațional, care necesita utilizarea mijloacelor militare pentru a fi combătut eficient. O a doua paradigmă accentua rolul structurilor naționale și internaționale de aplicare a legii, juridice, polițienești, etc. (*law enforcement*) și privea terorismul

⁸ Rezoluția Parlamentului European din 11 februarie 2015 referitoare la măsurile de combatere a terorismului (2015). (2015/2530(RSP)) *Parlamentul European*, disponibil online la <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0032+0+DOC+XML+V0//RO>; traducere oficială.

⁹ *Ibidem*.

mai degrabă din perspectiva adaptării legislației pentru a include activitățile de natură teroristă, înfăptuite pe teritoriul național sau pe teritoriul altor state, care reprezintă infracțiuni.

O a treia evoluție s-a concentrat pe natura amenințării și caracterul sau manifestările acesteia. Cea de-a patra evoluție s-a concentrat asupra rolului organizațiilor și grupurilor teroriste în evoluția amenințării teroriste în Europa. Nu în ultimul rând, în aceste zile ne confruntăm cu o a cincea evoluție a fenomenului terorismului - și anume întrepătrunderea dintre amenințarea teroristă și cele reprezentate de crima organizată, imigrația ilegală, criminalitatea cibernetică, etc. Premisele fundamentale ale *Politicii Europene de Vecinătate* revizuite pe 18 noiembrie 2015¹⁰ subliniază întocmai convergența politică și geografică a amenințărilor provenite din vecinătatea sudică și cea estică a Uniunii Europene. Asemeni provocării fundamentale reprezentate de încălcarea dreptului internațional de către Rusia prin anexarea ilegală a Crimeii, precum și prin intervenția în războiul din Ucraina de est, amenințarea reprezentată de combatanții teroriști străini în Europa are potențialul de a provoca în mod fundamental principii de bază ale Uniunii Europene, precum cel al libertății de circulație.

Astfel, terorismul nu este „*un fenomen amorf, amenințarea teroristă globală reprezentată de al-Qaida este privită ca un fenomen polimorf, alcătuit dintr-o colecție relativ eterogenă de grupuri cu ideologii similare, conduse de o varietate de lideri care au îmbrățișat aceeași strategie și s-au conformat unor tendințe vizibile de comportament organizațional.*”¹¹ Accentul cade pe un grad sporit de adaptabilitate la noile condiții strategice la nivel global și la nivel european în particular ale fenomenului terorist.

O primă implicație fermă a acestei direcții de evoluție a amenințării teroriste este aceea că deși inamicul s-a schimbat - DAESH a înlocuit în mare măsură al-Qaida - natura amenințării a rămas aceeași și, în consecință, statele pot folosi structurile de combatere a terorismului deja stabilite și operaționale, pe care să le integreze în strategii cuprinzătoare, multidisciplinare și multifacetate, și a căror performanță să o sporească printr-un grad crescut de monitorizare, control administrativ și judiciar și colectare de informații; printr-o intensificare a cooperării transfrontaliere în domeniul combaterii terorismului; și respectiv printr-o mai strânsă cooperare inter-instituțională la nivel național și/sau transfrontalier. Cu toate acestea, natura amenințării generate de DAESH este diferită față de cea reprezentată de al-Qaida, iar cele două nu se exclud reciproc, fiind mai degrabă amenințări simultane și rivale în Orientul Mijlociu.¹²

¹⁰ Pentru mai multe detalii, vezi JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *Review of the European Neighbourhood Policy*, SWD(2015) 500 final, Bruxelles: Comisia Europeană, 18 noiembrie 2015, disponibil online la http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

I.2. Evoluția și manifestările amenințării teroriste în Europa

În particular pentru Europa, fenomenul radicalizării și al combatanților teroriști străini asociați DAESH este deosebit de îngrijorător. Pe acest fundal, amenințarea teroristă în Occident în general și în Europa în particular este la nivelurile sale cele mai ridicate din ultimele decenii, inclusiv comparativ cu perioada declanșării *Războiului împotriva terorismului*. Datele recente publicate de EUROPOL sugerează că peste 20 500 de combatanți teroriști străini au călătorit în Siria pentru a se angaja în luptă alături de DAESH.¹³ Astfel că, progresele înregistrate de DAESH în Irak și Siria în ultimii doi ani au cristalizat și definit mult mai clar amenințarea teroristă în Europa întrucât „*au avut un efect transformator asupra amenințării teroriste în statele occidentale și pare că a escaladat ritmul și intensitatea fenomenului de radicalizare*”.¹⁴

Acest fenomen al combatanților teroriști străini nu este un element de noutate în ceea ce privește adaptarea manifestării terorismului în Europa. De pildă, între anii 1980 și jumătatea anilor 2000, între 10 000 și 30 000 de cetățeni europeni au călătorit în Orientul Mijlociu pentru a participa în activități cu specific terorist, însă intensitatea acestuia a sporit exponențial în ultimii ani.¹⁵ Elementele de noutate ale acestui fenomen sunt reprezentate de intensificarea exponențială a acestuia în ultimii patru ani, precum și o mai mare concentrare geografică a destinațiilor în care acești luptători străini din Uniunea Europeană merg să lupte sau să se antreneze.¹⁶

Deși există studii care invită la o abordare temperată a amenințării reprezentate de acești luptători străini asupra securității europene și a statelor membre,¹⁷ atentatele din Bruxelles, Paris și o serie de atentate dejucate de agențiile de securitate și intelligence europene în diferite puncte ale continentului european, din Kosovo până în Marea Britanie între 2011-2015¹⁸ demonstrează faptul că acest pericol există și este unul real și imediat, mai ales în contextul vulnerabilității europene pronunțate. În plus, pe 13 ianuarie 2015 directorul general al EUROPOL, Rob Wainwright a

¹³ *The European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie, 3, subliniere adăugată în text.

¹⁴ AON Risk Solutions. (2015). *2015 Terrorism & Political Violence Risk Map - a guide: Aon's guide to Terrorism & Political Violence risk*, Londra: AON, 15, subliniere adăugată în text.

¹⁵ Vezi o estimare a evoluției fenomenului combatanților străini în Europa în T. Hegghammer. (2010). „The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad.” *International Security* 35:3 (iarna 2010-2011), 53. Pentru o perspectivă oficială a Uniunii Europene, vezi *The European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie, 12.

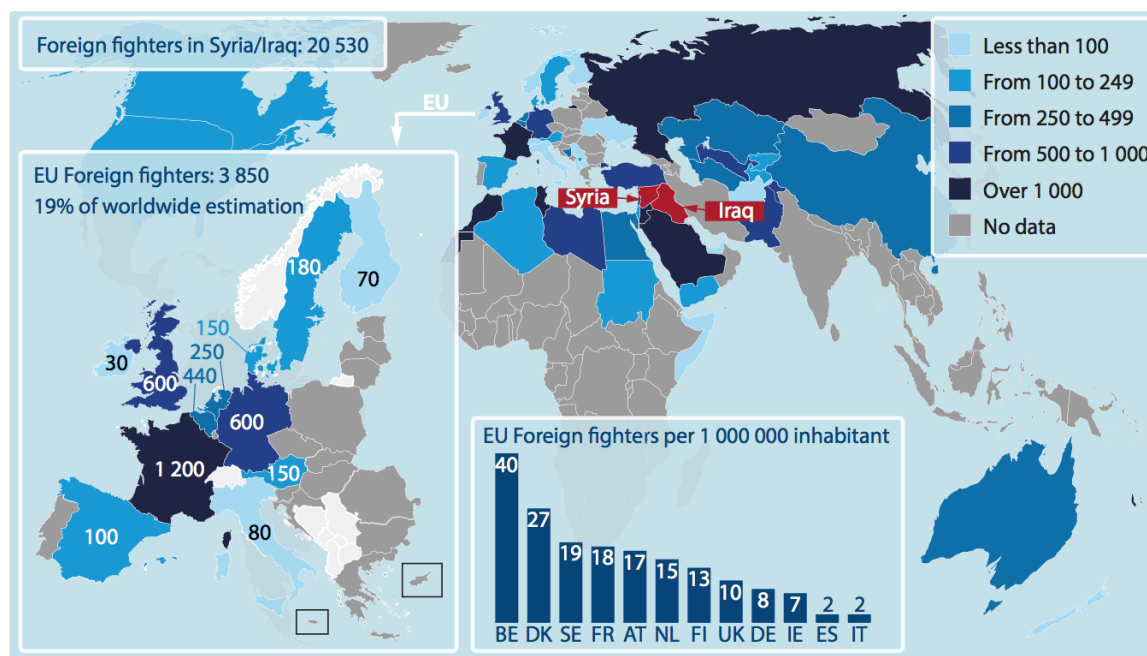
¹⁶ Rob Wainwright. (2015). „Oral evidence: Counter-terrorism in Europe, HC 933”, *Home Affairs Committee*, 13 ianuarie.

¹⁷ Daniel Byman, Jeremy Shapiro. (2014). „Be Afraid. Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”, *Brookings Policy Paper* 34, noiembrie 2014, 1. Autorii sugerează că amenințarea reprezentată de luptătorii teroriști străini este diminuată de cel puțin patru factori importanți: mulți sunt uciși în atentatele teroriste la care participă, majoritatea nu se mai întorc, mulți sunt deziluzionați de fenomenul terorist și nu apelează la violență când se întorc în țările europene de domiciliu, iar alții sunt interceptați sau arestați de serviciile europene de intelligence la întoarcere.

¹⁸ Andrew Zammit. (2015). „List of alleged violent plots in Europe involving Syria returnees”, *The Murphy Raid* (blog), 29 iunie, disponibil online la <http://andrewzammit.org/2014/06/29/list-of-alleged-violent-plots-in-europe-involving-syria-returnees/>.

declarat în fața Comitetului pentru Afaceri Interne al Camerei Comunelor din Marea Britanie că din cei peste 20 500 de luptători străini din Siria și Irak (vezi **Fig. 1** și **Fig. 2**) între 19-30% sunt cetățeni ai statelor europene, majoritatea vest-europene, respectiv între 3 000-5 000 de persoane.¹⁹

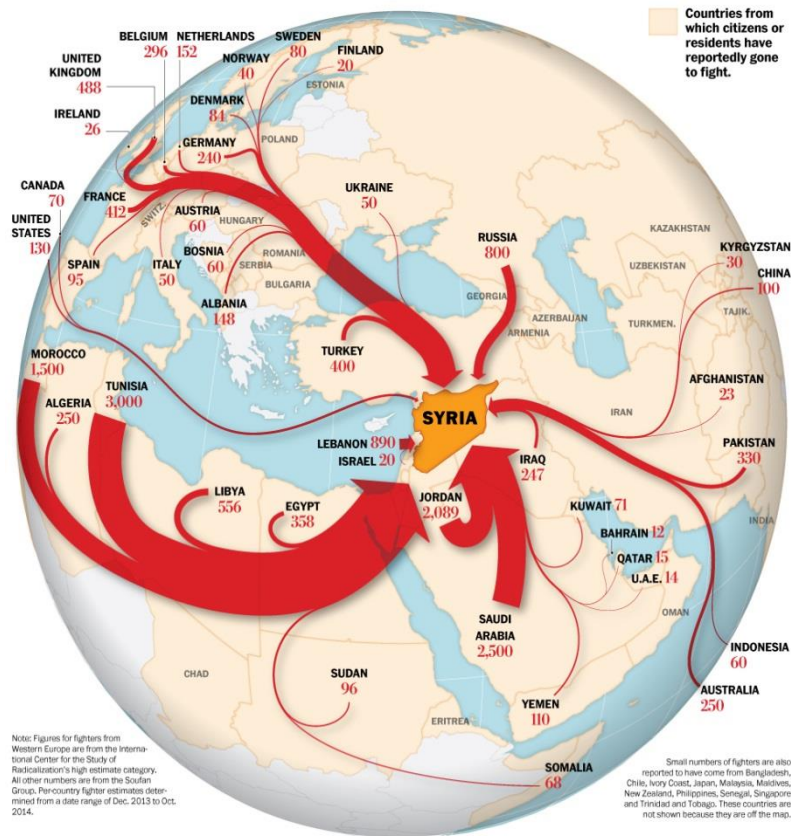
Figura 1. Numărul estimat al combatanților străini proveniți din UE care activează în Orientul Mijlociu și Africa de Nord.



Source: [ICSR](#), 2015. NB the figures used are ICSR's higher estimates in all cases.

¹⁹ Rob Wainwright. (2015). „Oral evidence: Counter-terrorism in Europe, HC 933”, *Home Affairs Committee*, 13 ianuarie. O analiză comprehensivă a evoluției fenomenului combatanților străini proveniți din UE, dar și din alte state precum Statele Unite ale Americii, este Dafna Rand și Anthony Vassalo. (2014) „Bringing the Fight Back Home: Western Foreign Fighters in Iraq and Syria”, *Center for a New American Security*, disponibil online la http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_ForeignFighters_policybrief.pdf; Richard Barrett. (2014). „Foreign Fighters in Syria”, *The Soufan Group*, disponibil online la <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf>; Agence France Presse. (2014). „3,000 European jihadis now in Syria, Iraq: EU official”, *The Daily Star*, 23 septembrie, disponibil online la http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2014/Sep-23/271704-3000-european-jihadis-now-in-syria-iraq-eu-official.ashx?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter#ixzz3EEtvjyOW.

Figura 2. Statele de proveniență ale combatanților străini din Siria și Irak (2014-2015).



Sursa: „U.S. claims foreign fighters still flowing to Syria”. (2015). *World Bulletin*, 11 februarie, disponibil online la: <http://www.worldbulletin.net/foreign-fighters/154802/us-claims-foreign-fighters-still-flowing-to-syria>.

Potrivit unui Raport RAND din 2014, evoluția amenințării teroriste jihadiste (salafiste în particular) se manifestă astfel:

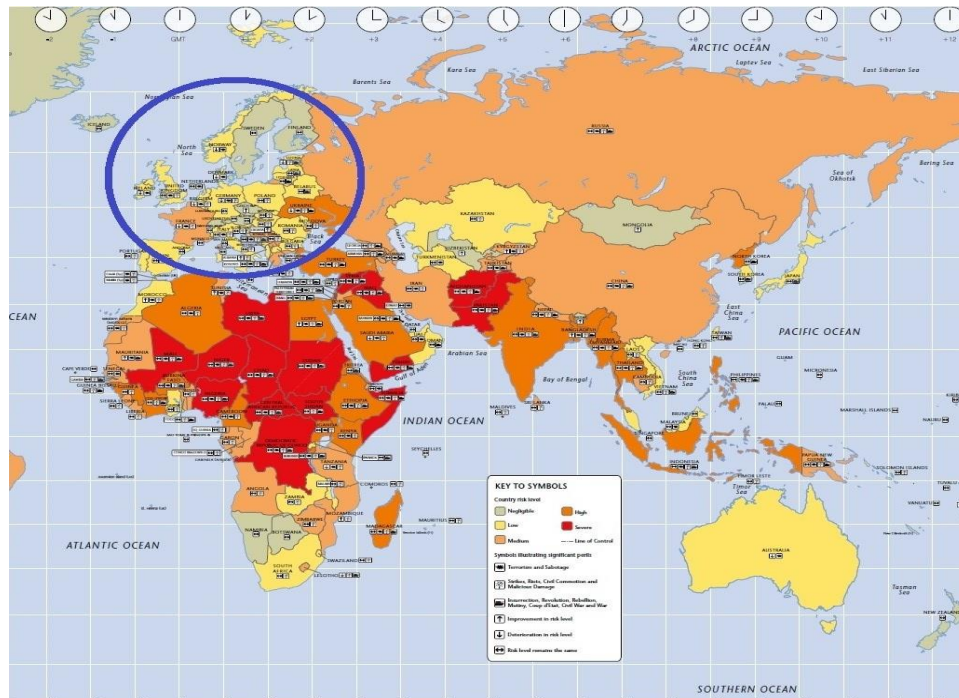
- ❖ 58% creștere a numărului de grupări teroriste jihadiste salafiste între 2010-2013; conflictul din Siria este cea mai mare sursă de atracție pentru luptătorii jhadiști salafiști în prezent;
- ❖ Proximitatea geografică este din ce în ce mai importantă pentru strategia acestor grupări teroriste: 99% din atacurile teroriste ale afiliatelor al-Qaida între 2010-2013 de pildă au fost împotriva țintelor „inamicilor apropiați” din Africa de Nord, Orientul Mijlociu și alte regiuni din Asia de sud și sud-est sau Africa subsahariană.²⁰

Potrivit celui mai recent raport al *AON Risk Solutions*, o companie de intelligence și analiză privată, ale cărei surse sunt oficiale, naționale și internaționale, riscul generat de amenințarea teroristă în Europa este în creștere în 2015 față de anii precedenți. Mai precis, nouă state

²⁰ Seth G. Jones. (2014). „A Persistent Threat: The Evolution of al Qa’ida and Other Salafi Jihadists”, *RAND Corporation*, 4 iunie, x.

occidentale, dintre care șapte state europene - Franța, Belgia, Germania, Danemarca, Estonia, Irlanda și Norvegia - au înregistrat o creștere moderată a pericolului reprezentat de amenințarea teroristă, în timp ce Statele Unite ale Americii au înregistrat o reducere importantă a pericolului terorist, plasându-se la nivelul de amenințare scăzut (vezi **Fig. 3**).²¹

Figura 3. Riscurile generate de amenințarea teroristă jihadistă în statele din Europa în 2015. Concentrarea sanctualelor pentru grupările teroriste jihadiste salafiste preponderent în Libia în Africa de Nord și Siria în regiunea Levantului și a Orientului Mijlociu.



Sursa: AON Risk Solutions. (2015). *2015 Terrorism & Political Violence Risk Map - a guide: Aon's guide to Terrorism & Political Violence risk*, Londra: AON, 13, subliniere adăugată în imagine.

Mai precis, potrivit acestui raport, amenințarea teroristă în Europa se manifestă în 2014-2015 după următoarele coordonate:

²¹ AON Risk Solutions. (2015). *2015 Terrorism & Political Violence Risk Map - a guide: Aon's guide to Terrorism & Political Violence risk*, Londra: AON, 14-15. Informațiile privind reducerea amenințării teroriste jihadiste în Statele Unite în 2015 sunt confirmate și de Fără Pandit. (2015). *Testimony before the House Committee on Homeland Security, US Congress*, Washington, DC: Council on Foreign Relations, 5 iulie, disponibilă online la <http://www.cfr.org/counterterrorism/rise-radicalization-us-government-failing-counter-international-domestic-terrorism/p36782>.

- ❖ Cu excepția Irlandei, celelalte state cu nivel mediu al alertei teroriste menționate mai sus se confruntă cu *o amenințare teroristă generată în mare parte de extremismul și radicalizarea islamistă*; în particular, situația s-a acutizat semnificativ în Germania.
- ❖ Principala sursă a amenințării este, așa cum am subliniat mai sus, DAESH, dar al-Qaida rămâne relevantă în ciuda profilului său mai redus în Europa.
- ❖ Există o multitudine de grupări teroriste extremiste, precum extrema-dreaptă din Italia, facțiunile secesioniste republicane irlandeze în Irlanda de Nord, grupările anarhiste în Grecia sau riscurile teroriste sporite generate de politicile destabilizatoare ale Rusiei în contextul conflictului din Ucraina, etc.
- ❖ Rivalitatea în ceea ce privește pretențiile contradictorii de supremație asupra mișcării jihadiste globale dintre DAESH și al-Qaida, inclusiv dintre afiliatele acestora în Orientul Mijlociu și în Europa, nu numai că este o trăsătură definitorie a terorismului jihadist al zilelor noastre, dar a marcat o potențare a amenințării teroriste în Europa.²²
- ❖ Diferența fundamentală dintre Statele Unite ale Americii și Europa în privința amenințării teroriste este aceea că în timp ce amenințarea pentru Washington este una externă, pentru Europa se manifestă cu frecvență crescută pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene.²³
- ❖ În plus, distanța contează în acest context: spre deosebire de comunitățile de imigranți din SUA, cele din Europa păstrează o legătură constantă și foarte strânsă cu statele din care provin, fie ele din Orientul Mijlociu sau din Africa. Pe fondul unor sensibilități legate de trecutul colonial, amplificate de situația socio-economică precară în statele gazdă, această relație reprezintă un vehicul al radicalizării activ și extrem de important în Europa;
- ❖ Există o intensificare fără precedent a activităților teroriste în spațiul cibernetic;
- ❖ Există o tendință de intercorelare și polimorfizarea între diferite tipuri de amenințări - criminalitate cibernetică, ideologii extremiste, crimă organizată transfrontalieră, trafic de armament, persoane, droguri, etc. - inclusiv de metamorfozarea acestora în amenințarea teroristă.²⁴

²² AON Risc Soluționa. (2015). *2015 Terrorism & Political Violence Risk Map - a guide: Aunis guide to Terrorism & Political Violence risk*, Londra: AON, 14.

²³ Seth G. Jones. (2014). „A Persistent Triad: The Evolution of al Qa’ida and Other Salafi Jihadists”, *RAND Corporation*, 4 iunie, x.

²⁴ O imagine de ansamblu a evoluțiilor amenințării teroriste în Europa, inclusiv a rolurilor instituționale la nivel național și european în combaterea terorismului, se găsește în Lars-Erik Lundin. (2015). „20 Jan. 2015: The European Union’s response to the terrorist attacks in Paris: combining targeted and comprehensive approaches”, *SIPRI*; Javier Argomaniz. (2015). „European Union responses to terrorist use of the Internet”, *Cooperation and Conflict* 50:2, 250-268; Gilles De Kerchove și Christiane Höhn. (2013). „Chapter 10: Counter-Terrorism and International Law Since 9/11, Including in the EU-US Context” în *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 16, 267 - 295; Global Center on Cooperative Security. (2015). „Addressing the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon from a European Union Perspective”, *Policy Brief*; Anneliese Baldaccini. (2008). „Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases”, *European Journal of Migration and Law* vol. 10, 31-49; Henry Frank Carey. (2013). „The Domestic Politics of Protecting Human Rights in Counter-Terrorism: Poland’s, Lithuania’s, and Romania’s Secret Detention Centers and Other East European Collaboration in Extraordinary Rendition”, *East European Politics and Societies and Cultures* 27:3, 429-465.

- ❖ Dacă în 2012-2013 se estima că numărul combatanților străini proveniți din Occident era de aproximativ 2500, în prezent numărul lor se ridică la peste 4 500, o creștere de aproximativ 50%.²⁵

I.3. Abordări și strategii antiteroriste: o analiză comparativă

Măsurile de combatere a amenințării teroriste în Occident au fost foarte diferite, variațiile între statele europene fiind adesea foarte mari. Din acest punct de vedere, la o privire de ansamblu se poate constata cu ușurință faptul că noile măsuri de combatere a terorismului adoptate de Uniunea Europeană în 2015 sunt o colecție de necesități de securitate diferite, dar complementare, integrată într-o strategie coerentă la nivel european. În general, măsurile antiteroriste la nivel național în statele membre ale Uniunii Europene s-au bazat pe următoarele aspecte:

- Actualizarea legislațiilor naționale în domeniul combaterii terorismului pentru a include:
 - Interdicțiile administrative de a părăsi sau de a intra pe teritoriul național al unor state membre. Interdicțiile temporare se pot extinde până la trei ani consecutivi. (ex. Franța, Germania, Italia, Spania, Danemarca, Olanda).
 - Supraveghere în masă a telefoanelor și utilizării internetului. O variație a acestei categorii prevede inclusiv interzicerea încriptării comunicațiilor telefonice sau prin internet care sunt în curs la toate marile companii producătoare de tehnologie și telefonie mobilă. (ex. Belgia, Franța, Marea Britanie, Italia, România).
 - Înghețarea bunurilor persoanelor suspectate/dovedite că sunt combatanți teroriști străini (ex. Marea Britanie, Germania, Franța, Belgia, Olanda).
 - Retragera cetățeniei și pașapoartelor persoanelor suspectate/dovedite că sunt combatanți teroriști străini (ex. Marea Britanie, Olanda, Franța).
 - Includerea în Codurile Penale a infracțiunilor asociate cu fenomenul combatanților străini, inclusiv pregătirile de călătorie pentru a se pregăti/antrena într-o tabără teroristă sau infracțiunile privitoare la finanțarea online a terorismului. (ex. Germania, Danemarca).
 - Alinierea cu legislația de profil internațională (ONU) sau europeană. (ex. Bulgaria).
- Măsuri temporare de consolidare a securității și a monitorizării obiectivelor vulnerabile, precum sunt instituțiile publice, instituțiile de cult, inclusiv cele religioase, etc. (ex. Franța, Italia).
- Măsuri de exceptare de la legislația europeană în domeniul combaterii terorismului (ex. Spania, Danemarca).
- Măsuri sporite de vigilență, prevenire și monitorizare - mai ales pentru statele care nu se confruntă cu o amenințare teroristă directă. (ex. Slovacia, Polonia, Grecia, Cipru).

²⁵ Homeland Security Committee. (2015). FINAL REPORT OF THE TASK FORCE ON COMBATING TERRORIST AND FOREIGN FIGHTER TRAVEL, 30 septembrie, disponibil online la <https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2015/09/TaskForceFinalReport.pdf>.

- Măsurile de consolidare a cooperării cu partenerii și aliații externi, dar și cu instituții internaționale precum ONU în domeniul combaterii terorismului (ex. toate statele membre ale Uniunii Europene).

Pe de altă parte, în Statele Unite ale Americii strategia antiterorism a fost actualizată, existând, evident, un grad foarte mare de congruență din punct de vedere al percepției amenințării, al naturii amenințării și a instrumentelor folosite în combaterea terorismului cu măsurile adoptate la nivel european. *Strategia Națională Antiterorism* a Statelor Unite (2011) include următoarele dimensiuni fundamentale:

- Amenințarea teroristă s-a schimbat semnificativ, deși există încă o dezbatere substanțială cu privire la direcțiile și scopul acestei schimbări;
- Strategia Națională Antiterorism are la bază o serie variată de instrumente și mecanisme integrate într-o abordare „a întregului guvern”:
 - Acțiuni represiv-coercitive și preventive deopotrivă. Aceste acțiuni sunt implementate pe teritoriul național și în afara granițelor naționale;
 - Consolidarea rolului și performanței Centrului Național Antiterorism (National Counter-Terrorism Center, NCTC);
 - Construcția și operaționalizarea unui parteneriat global privind combaterea terorismului;
 - Consolidarea monitorizării și urmăririi penale a combatanților teroriști străini, inclusiv prin actualizarea constantă a „no fly list” cu numele persoanelor cărora le este interzis accesul pe teritoriul american;
 - Crearea, operaționalizarea sau perfecționarea unor structuri de diseminare și schimb de informații privind suspiecții de terorism, și a unor structuri de procesare a noilor informații provenite din activitățile de monitorizare și supraveghere;
 - Crearea, operaționalizarea sau perfecționarea bazelor de date privind suspiecții de acte de terorism, precum Terrorist Screening Database (TSD);
 - Consolidarea activității de colectare de dovezi împotriva suspiecțiilor de terorism, inclusiv în operațiuni sub acoperire care să se aplice cetățenilor americani și non-americani deopotrivă (prin intermediul prevederilor jurisdicției non-teritoriale);
 - Posibila actualizare legislativă pentru a include măsuri punitive precum retragerea pașapoartelor persoanelor suspectate sau dovedite că sunt combatanți teroriști străini;²⁶ o asemenea actualizare legislativă necesită însă schimbări legislative specifice mai extinse în SUA decât în statele europene;
 - Autoritățile locale de implementare a legii, polițienești și judiciare se concentrează asupra manifestărilor particulare ale amenințării teroriste în localitățile și jurisdicțiile de care sunt responsabile, mai degrabă decât asupra trăsăturilor fenomenului global al terorismului;
 - Clasificarea amenințărilor în funcție de gruparea teroristă care le generează și compartimentalizarea acestora în funcție de origine (terorism jihadist, terorism intern, terorism

²⁶ Aceasta este, de pildă, una dintre recomandările Homeland Security Committee. (2015). FINAL REPORT OF THE TASK FORCE ON COMBATING TERRORIST AND FOREIGN FIGHTER TRAVEL, 30 septembrie, disponibil online la <https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2015/09/TaskForceFinalReport.pdf>.

cibernetice, etc.) trebuie evitată pentru a nu limita colectarea și schimbul eficient de date cu partenerii internaționali;

- Consolidarea rezilienței naționale în fața amenințării teroriste, pe baza unui dialog național de securitate cu partenerii și aliații internaționali ai SUA;
- Acțiuni preventive care să adreseze pericolul radicalizării și extremismului violent;
- Joint Terrorism Task Forces (JTTFs), un instrument interinstituțional și multidisciplinar, rămâne piesa de rezistență a structurii interne antiteroriste a Statelor Unite, dar în contextul intensificării cooperării acestora cu structurile de intelligence, dar și cu forțele locale de poliție, judiciare, etc.²⁷

²⁷ Pentru mai multe detalii, vezi Casa Albă. (2011). *National Strategy for Counterterrorism*, Washington, DC: Casa Albă, disponibilă online la https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf; Brian Michael Jenkins, Andrew Liepmann, Henry H. Willis. (2015). „Identifying Enemies Among Us. Evolving Terrorist Threats and the Continuing Challenges of Domestic Intelligence Collection and Information Sharing”, *RAND Corporation*, 13 ianuarie.

CAPITOLUL II

NOILE MĂSURI LEGISLATIVE ANTITERORISTE EUROPENE ȘI IMPACTUL ASUPRA LIBEREI CIRCULAȚII ÎN EUROPA

Simona R. Soare

Noul pachet de măsuri antiteroriste adoptat de Uniunea Europeană vine ca o dezvoltare organică a unui proces îndelungat de construcție a legislației și competențelor europene în domeniul luptei împotriva terorismului din care fac parte *Strategia europeană antiterorism* (2005), *Strategia europeană privind securitatea internă* (2010), *Strategia europeană privind combaterea radicalizării și recrutării* (2005, 2008, 2014), *Strategia UE de Securitate Internă 2015-2020* (2015) și *Agenda europeană privind securitatea* (2015) pentru a menționa numai documentele-cadru imediat relevante. Orizontul de implementare al noilor măsuri europene antiteroriste este 2015-2020. Totodată, amenințarea teroristă, alături de alți factori de risc precum migrația ilegală, traficul de persoane, de arme, de droguri, criminalitatea organizată transfrontalieră, criminalitatea cibernetică, etc. este probabil că va fi prezentată în mod proeminent și în Strategia Globală a Uniunii Europene, un document politic de importanță strategică, care urmează să fie publicată în vara lui 2016²⁸, și care va accentua și da credibilitate conceptului de abordare comprehensivă a Uniunii Europene²⁹ în raport cu aceste amenințări de securitate.

Un element general privind noul pachet de măsuri de combatere a terorismului la nivel european adoptat în 2015 se referă la faptul că el prezintă un grad mare de continuitate în raport cu și de aprofundare a măsurilor implementate anterior, planificate spre implementare în această perioadă sau supuse aprobării instituțiilor europene în această perioadă. În genere, măsurile adoptate în 2015 se încadrează în direcțiile generale ale *Strategiei europene antiterorism* din 2005 (vezi **Fig. 4**), iar tendința

²⁸ Mai multe detalii privind *Strategia Globală a Uniunii Europene* vezi la <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.

²⁹ Mai multe detalii privind abordarea comprehensivă a Uniunii Europe în raport cu amenințările și provocările sale de securitate vezi JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN(2013) 30 final, Bruxelles: Comisia Europeană, 11 decembrie 2013, disponibil online la http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf.

Figura 4. Patru direcții de acțiune prioritară ale *Strategiei europene antiterorism* (2005).

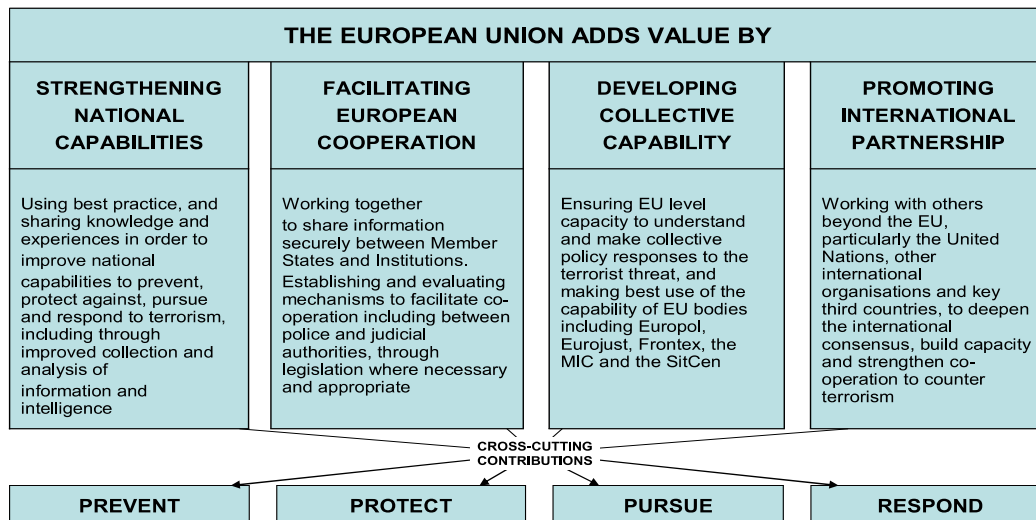
The EU 's Counter-Terrorism Strategy covers four strands of work, fitting under its strategic commitment:



Sursa: Comisia Europeană. (2005). *Strategia europeană antiterorism*, 14469/4/05 REV 4, 3.

Figura 5. Valoarea adăugată a Uniunii Europene în lupta împotriva terorismului.

Member States have the primary responsibility for combating terrorism, and the EU can add value in four main ways:



Sursa: Comisia Europeană. (2005). *Strategia europeană antiterorism*, 14469/4/05 REV 4, 4.

generală este aceea de a consolida atribuțiile și rolurile instituțiilor și agențiilor europene în raport cu statele membre (vezi **Fig. 5**). Deși statele membre păstrează în continuare principală responsabilitate de a răspunde amenințărilor teroriste în calitate de actori suverani, instituțiile și agențiile europene acționează în calitate de coordonatori sau facilitatori ai cooperării antiteroriste paneuropene sau operative naționale.

Care sunt liniile directoare ale noului pachet european de măsuri antiteroriste? Ce dimensiuni sunt predominante în actualul pachet legislativ antiterorist la nivel european? Care sunt principalele modificări ale priorităților europene în privința luptei împotriva terorismului? Acest capitol se concentrează asupra identificării acestor noi priorități europene, legislative și operaționale în lupta împotriva terorismului. În cele ce urmează, vom defini libertatea de circulație în sens juridic la nivel comunitar și vom trece în revistă prevederile principale ale noilor măsuri antiteroriste europene.

II.1. Libertatea de circulație în Uniunea Europeană

Dreptul la libera circulație în spațiul european este reglementat prin Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2004/38/CE din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE.

Dreptul la libera circulație, ca principiu legal fundamental al Uniunii Europene, oferă cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene care au documente valide de călătorie (carte de identitate sau pașaport):

- Dreptul de a intra fără viză pe teritoriul unui alt stat membru al Uniunii Europene, singur sau însoțit de membrii familiei sale³¹, și de a locui pe teritoriul acestui alt stat membru pe o perioadă de până la 3 luni consecutive fără alte condiții sau formalități;
- Dreptul de a avea reședința pe teritoriul unui alt stat membru al Uniunii Europene, pe o perioadă mai lungă de 3 luni, îndeplinind însă o serie de condiții:
 - o existența dovedită a unor mijloace financiare de subzistență, mai puțin pentru persoanele angajate, antreprenori sau persoanele care au calitatea de student în statul membru unde se relochează;
 - o existența dovedită a unei asigurări medicale;
 - o înregistrarea la autoritățile relevante din noul stat de reședință;
- Dreptul legal la reședință permanentă în noul stat membru dacă persoana a locuit acolo în mod legal pe o perioadă de cel puțin 5 ani consecutivi;

³¹ Indiferent dacă aceștia sunt sau nu cetățeni ai statelor membre ale Uniunii Europene.

- Dreptul de a fi tratat legal în mod egal cu cetățenii statului membru de reședință, inclusiv în ceea ce privește asistență socială, drepturi legate de legislația muncii, șomaj, etc., deși acestea pot varia de la stat la stat în Uniunea Europeană;³²
- Dreptul de a nu fi expulzat din statul membru de reședință decât în situații excepționale - ex. de boală contagioasă considerată cu risc sporit de epidemie de către Organizația Mondială a Sănătății - sau de forță majoră, de pildă când comportamentul persoanei în cauză dăunează profund sau amenință să dăuneze intereselor fundamentale ale societății gazdă.³³

Înțeles în acest sens, dreptul la libera circulație este garantat cetățenilor europeni fără ca acestora să le poată fi impuse limite temporare sau fără ca ei să facă obiectul unor activități de monitorizare în masă a rutelor și destinațiilor de călătorie ale acestora. Aceasta este, între altele, esența dreptului la libera circulație în Uniunea Europeană. Ce probleme poate ridica însă pentru libera circulație în Uniunea Europeană noul pachet de măsuri antiteroriste al Uniunii Europene? Pentru a răspunde acestei întrebări, în cele ce urmează vom analiza noul pachet de măsuri și implicațiile acestuia asupra liberei circulații în Uniunea Europeană.

II.2. Aspectele strategiei antiteroriste europene din 2015: dezbateri, poziții, provocări

Noul pachet de măsuri antiteroriste adoptat de Uniunea Europeană în 2015 prevede următoarele dimensiuni de acțiune:

1. Dimensiunea comunitară, internă Uniunii Europene, care cuprinde la rândul ei câteva dimensiuni distincte:

a) Combaterea principalei surse de amenințare teroristă internă, manifestată prin fenomenul combatanților teroriști străini proveniți din Uniunea Europeană. Acest fenomen este în centrul noilor măsuri antiteroriste europene adoptate în 2015. Ca parte a unei strategii multifacetate, noile măsuri sunt complementate de strategii sectoriale foarte specifice. În context, în scopul unei confruntări mai eficiente a acestei amenințări, Uniunea Europeană a dezvoltat în 2015 și în prezent implementează, un plan de acțiune complementar cu întregul cadru politic și legislativ antiterorist european, cuprinzând măsuri specifice ce vizează amenințarea reprezentată de combatanții teroriști străini din Siria și Irak.

Amenințarea reprezentată, însă, de acești combatanți teroriști străini proveniți din Uniunea Europeană pentru securitatea europeană și a statelor membre este una complexă și multidimensională. În esență, problemele de securitate prezentate de combatanții teroriști străini proveniți din Uniunea Europeană se referă la: mobilitatea transfrontalieră a acestora în interiorul

³² Aceste aspecte fac actualmente obiectul negocierilor privind rămânerea Marii Britanii în Uniunea Europeană și este posibil să sufere modificări sau limitări.

³³ Pentru o analiză în detaliu a documentelor legislative fundamentale pentru dreptul la libera circulație în Uniunea Europeană, dar și a condițiilor specifice, mai ales cele restrictive impuse cetățenilor europeni, vezi European Commission. (2015). „EU Freedom of Movement and Residence”, disponibil online [la http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33152](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33152).

spațiului european și în afara acestuia, către zone de conflict unde se pot alătura, antrena și lupta alături de organizații teroriste; utilizarea mediului cibernetic și a mijloacelor media și a rețelilor de socializare pentru comunicarea cu organizațiile teroriste de care aparțin, pentru promovarea ideologiilor radicale în societățile gazdă, pentru finanțare și recrutarea de noi adepți; vidul legislativ la nivel european și internațional cu privire la activitățile infracționale pe care aceștia le întreprind în timpul deplasărilor în zone de conflict precum Siria, Irak, Libia, Yemen sau altele; dificultatea întâmpinată de agențiile naționale și de cele europene de profil în strângerea dovezilor pentru trimiterea în judecată și condamnarea persoanelor suspectate că sunt combatanți teroriști străini în Siria, Irak sau alte zone de conflict având în vedere legislația clară privind libertatea de circulație și respectiv interzicerea reținerii datelor privind utilizarea surselor cibernetică la nivel european, etc.

Situația paradoxală a apărut după ce, în ciuda *Mandatului european de arestare*, statele europene nu puteau administra eficient situația unui număr din ce în ce mai mare al propriilor cetățeni care călătoreau în zonele de conflict din Siria, Irak sau Libia pentru a se alătura grupurilor teroriste, a participa la insurgența împotriva autorităților din aceste state sau a realiza atacuri teroriste. Întrucât aceștia sunt cetățeni europeni, aveau dreptul la libera circulație în interiorul și în afara spațiului european, iar în lipsa unor instrumente prin care rutele lor de călătorie să poată fi înregistrate, devenea foarte dificil ca autoritățile naționale să monitorizeze când aceștia reveneau în țara de domiciliu (pentru a putea estima gradul de pericol pe care îl prezentau aceștia) sau să poată strânge dovezi legale pe baza cărora aceste persoane să poată fi aduse în fața justiției pentru faptele lor. Principiul liberei circulații ar putea fi interpretat ca lezând practic, în aceste situații particulare și limitate, capacitatea autorităților europene și naționale de a colecta dovezi incriminatoire împotriva suspectilor de terorism, conducând astfel la o rată foarte mică a condamnărilor acestor persoane în raport cu numărul total de suspecti.

În strânsă legătură cu acest aspect, lupta împotriva combatanților teroriști străini proveniți din Uniunea Europeană implică în egală măsură nu numai monitorizarea tranzitului acestora în spațiul comunitar, dar și actualizarea legislației europene și a statelor membre în domeniul combaterii terorismului. Astfel, *Agenda europeană privind securitatea* menționează: „UE are nevoie de un **răspuns judiciar solid** la amenințarea teroristă, care să acopere investigarea și urmărirea penală a acelor care planifică acte teroriste sau sunt suspectați de recrutarea, antrenarea teroriștilor și finanțarea actelor de terorism, precum și de incitarea la comiterea de infracțiuni de tip terorist”.³⁴ Acest pachet de măsuri include, între altele:

- Transpunerea în legislația europeană, inclusiv la nivelul regulamentelor de funcționare a instituțiilor și agențiilor europene de profil în domeniul securității interne și frontaliere, a *Rezoluției 2178(2014)* a Consiliului de Securitate al ONU privind fenomenul combatanților teroriști străini. Mai exact, Rezoluția prevede acțiuni specifice menite să prevină „recrutarea, organizarea, transportul sau echiparea persoanelor care călătoresc într-un stat altul decât cel

³⁴ *Idem*, p. 14.

*al căror cetățeni sau rezidenți sunt cu scopul de a realiza, plănuir sau participa la acte teroriste”.*³⁵

- Armonizarea prevederilor legale la nivel european privind incriminarea infracțiunilor asociate fenomenului combatanților teroriști străini și actelor de terorism pe teritoriul statelor europene sau ale unor terțe state.
- Actualizarea, cel mai târziu în 2016, a *Deciziei Cadru europene privind terorismul* prin care să fie armonizate prevederile legale europene privind incriminarea acțiunilor teroriste, inclusiv cele comise în afara jurisdicțiilor naționale, pentru a descuraja fenomenul combatanților teroriști străini proveniți din Uniunea Europeană. Potrivit *Strategiei europene de securitate*: „În 2015, Comisia [Europeană] va lansa o evaluare a impactului **Deciziei Cadru privind terorismul din 2008** în vederea actualizării acesteia în 2016. (...) Noul cadru legislativ ar trebui să fie mai deschis față de intensificarea **cooperării cu state terțe** în domeniul combaterii fenomenului combatanților străini teroriști – pornind de la experiențele pozitive recente de cooperare cu Turcia”³⁶.

Această listă de măsuri care să fie incluse în *Decizia Cadru a Uniunii Europene privind terorismul* prevede inclusiv măsuri adoptate deja sau în curs de adoptare în unele dintre statele membre privind:

- Impunerea unor măsuri administrative temporare de ridicare a dreptului unor persoane suspectate de infracțiuni de tip terorist la libera circulație în spațiul Schengen sau în afara Uniunii Europene;
- Retragerea sau suspendarea cetățeniei sau a pașapoartelor unor persoane dovedite a fi combatanți teroriști străini în state terțe precum Siria, Irak, Afganistan, Yemen, Mali sau altele;
- Măsuri privind monitorizarea și controlul judiciar al persoanelor suspectate de infracțiuni de tip terorist, precum și a cercului lor de contacte umane, etc.

b) Controlul frontierelor externe ale Uniunii Europene, prioritar cele terestre, dar și cele maritime³⁷, pentru prevenirea accesului acestor persoane pe teritoriul statelor europene unde pot plănuir atentate teroriste sau promova mișcări de radicalizare la nivelul comunităților de imigranți.

³⁵ Pentru mai multe detalii, vezi *UN Security Council*. (2014). „Resolution 2178 (2014) Adopted by the Security Council at its 7272nd meeting, on 24 September 2014”, S/RES/2178 (2014), disponibilă online la http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2178.pdf.

³⁶ *The European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie, 14, bold în textul original. La momentul scrierii prezentului raport, în 2015, Comisia nu a actualizat încă legislația în domeniu.

³⁷ Privind măsurile de consolidare a granițelor maritime ale Uniunii Europene, *Agenda europeană de securitate* prevede „Mediul Maritim Comun de Împărtășire a Informațiilor (CISE) care va facilita interoperabilitatea datelor relevante de securitate între autoritățile competente în domenii precum pirateria, terorismul, traficul de armament și de droguri, traficul de ființe umane, poluarea, protecția civilă și dezastrele naturale”. *European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie, 9.

Pe 15 decembrie 2015, Comisia Europeană a adoptat un set de măsuri de protejare a frontierelor externe ale Uniunii Europene și ale spațiului Schengen – cunoscut și sub numele de *Pachetul European de Control al Frontierelor și Pază de Coastă* - care prevede, de facto, autoritatea asumată de Uniunea Europeană să acționeze pe teritoriul și în apele teritoriale ale statelor membre pentru a consolida granițele terestre și navale în vederea gestionării mai eficiente a fluxurilor migratorii, atunci când acestea se confruntă cu o criză precum actuala criză a imigranților care le afectează capacitatea de a mai acționa eficient și suficient în acest sens.³⁸ În plus, Uniunea Europeană a dislocat deja Operațiunea navală EUNAVFOR Med (cunoscută și sub numele de Operațiunea Sophia) în vederea combaterii traficului maritim de ființe umane în Marea Mediterană, îndeosebi pe coasta sudică și libiană a acesteia. Mai mult decât atât, există o presiune uriașă asupra statelor membre și a instituțiilor Uniunii Europene să identifice o soluție privind securizarea granițelor externe ale Uniunii înainte de primăvara lui 2016 (când este din nou așteptat un vârf al fluxului migratoriu dinspre Orientul Mijlociu și Africa de Nord) pentru a putea salva regimul Schengen.

În 2015 controlul granițelor, ca mijloc de monitorizare a mobilității persoanelor dovedite sau suspectate că sunt combatanți teroriști străini în Siria, Irak, etc., este considerat una dintre principalele instrumente de prevenție a terorismului în spațiul european și reprezintă o semnificativă schimbare de priorități în raport cu *Strategia europeană antiterorism* (2005), unde era privit mai degrabă ca o măsură secundară și marginală. Acest set de măsuri prevede o consolidare a rolului agențiilor europene de implementare a legii în sectorul polițienesc și respectiv al controlului de frontieră – EUROPOL și FRONTEX. El este menit să ofere autorităților europene și naționale instrumente prin care să acopere vidurile legislative care au permis până în prezent combatanților teroriști străini și extremiștilor din Europa să plănuiască și să ducă la bun sfârșit atacuri teroriste pe teritoriul european fără a putea fi judecați și condamnați specific pentru natura acestor fapte. Astfel că, majoritatea statelor europene nu aveau legislația națională antiteroristă actualizată pentru a include infracțiunile de tip terorist comise pe teritoriul altor state, recrutarea, promovarea ideologiilor extremiste, etc. în rândul infracțiunilor.

Premisa fundamentală a acestui sistem de consolidare a frontierelor externe ale Uniunii Europene este că identificarea timpurie a tendințelor suspecte de călătorie ale unor posibili teroriști poate preveni atacuri precum cele din Copenhaga, Bruxelles sau Paris din ultimii doi ani. Problema fundamentală a acestei premise este că o intensificare a controlului autorităților naționale și europene asupra libertății de circulație a cetățenilor nu pare să rezolve neapărat problema acestor atacuri teroriste. Cei doi frați implicați în organizarea atentatelor din Paris în ianuarie 2015 erau sub monitorizarea serviciilor franceze de securitate, erau cunoscute rutele lor de călătorie în afara spațiului european și legăturile cu organizații teroriste din Orientul Mijlociu, etc. Acest lucru nu a contat semnificativ în prevenirea atacurilor de la redacția revistei franceze *Charlie Hebdo*, în aceeași

³⁸ Vezi Comunicatul de presă al Comisiei Europene, „*Un corp de pază europeană a frontierelor și a coastelor pentru a proteja frontierele externe ale Europei*”, Strasbourg, 15 decembrie 2015, disponibil online la http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_ro.htm.

măsură în care faptul că autoritățile polițienești din Paris și respectiv din Bruxelles cunoșteau legăturile teroriste și organizațiile de transfer de armament din Europa ale teroriștilor care au planificat și realizat atacurile din 13 noiembrie 2015 de la Paris nu a ajutat la prevenirea acestora. Controlul în masă și îngrădirea subsecventă a libertății de circulație a cetățenilor europeni pentru a crește gradul de performanță al autorităților polițienești și judiciare tradusă în numărul de condamnări al suspecților de terorism nu îndeplinește neapărat criteriul proporționalității sau pe cel al necesității, deși reflectă un grad în creștere de intoleranță politică și socială în Europa față de aceste acte de terorism. De pildă, în urma atentatelor din Paris din ianuarie 2015, autoritățile franceze au recunoscut faptul că cei doi teroriști erau în atenția organelor judiciare, împreună cu alți aproximativ 50 de alți subiecți suspectați de a fi extremiști sau teroriști. La câteva luni după atac, oficiali francezi și europeni estimau că peste 500 de cetățeni francezi erau combatanți teroriști străini în Siria, iar numărul lor era în continuă creștere, marcând o schimbare radicală a magnitudinii amenințării. Un nou apogeu al amenințării de securitate reprezentat de luptătorii teroriști străini proveniți din Uniunea Europeană, dar și de dimensiunea cu adevărat (intra)europeană a amenințării a fost atins în urma atacurilor teroriste din 13 noiembrie 2015 din Paris. Printre teroriști se numărau persoane dintr-o suburbie a Bruxelles-ului, Molenbeek, unde nivelul șomajului în rândul tinerilor imigranți cu vârste de sub 25 ani (mai ales bărbați) depășește 80%. Studii ale agențiilor judiciare europene însele arată că numai una din nouă persoane suspecte a fi combatant terorist străin în Orientul Mijlociu se întoarce în Occident pentru a plănuși și pune în aplicare atacuri teroriste, însă impactul public și de securitate al unor asemenea atacuri este din ce în ce mai semnificativ.

Evident, consolidarea frontierelor externe ale Uniunii Europene atrage și consolidarea simultană a spațiului și a cadrului Schengen printr-un control mai vigilent al persoanelor care traversează frontierele europene, printr-o procesare mai eficientă a acestora în cadrul *Pachetului Frontierelor Inteligente* ale Uniunii Europene (*Smart Borders Package*), parte a *Agendei europene privind Imigrația* (2015) și prin construcția unor baze de date europene privind călătoriile în și din spațiul european. Acest pachet de măsuri prevede totodată și consolidarea colectării și împărtășirii mai eficiente a informațiilor cu privire la combatanții teroriști străini, între statele membre și între statele membre și agențiile europene de profil, în mod particular între autoritățile de control al frontierelor, cele polițienești, EUROPOL, etc.

În scopul implementării acestor două obiective, autoritățile europene au reformat și actualizat *Codul Frontierelor Schengen*, au lansat o nouă generație a *Sistemului Informațional Schengen* (SIS II), au consolidat atribuțiile legale analitice și de protecție a datelor ale EUROPOL la nivelul sistemului *Secure Information Exchange Network Application* (SIENA),³⁹ au operaționalizat *Sistemul Informațional al EUROPOL* (EIS), au actualizat mandatul legal al EUROPOL pentru a extinde atribuțiile acestei agenții în domeniul combaterii terorismului și schimbului de intelligence,

³⁹ Această reformă va produce o eficientizare a utilizării EUROPOL de către statele membre: „Statele membre ar trebui să folosească Europol drept canalul lor preferat de cooperare judiciară și informațională la nivelul UE. Sistemul Secure Information Exchange Network Application (SIENA) al EUROPOL le permite statelor membre să facă schimb de informații în mod rapid și sigur”. *The European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie, 6.

au consolidat structurile antiteroriste ale EUROPOL precum *Focal Point TRAVELLERS*,⁴⁰ sunt în curs de aprobare a *Registrului cu numele pasagerilor* la nivel european (PNR), inclusiv au consolidat cooperarea cu INTERPOL în cadrul bazei de date cu *Documente de Călătorie Pierdute sau Furate* (SLTD), au eficientizat utilizarea sistemului *Advanced Passenger Information Systems* (APIS), etc. Toate aceste baze de date colectează, analizează și stochează informație personalizată a călătorilor înspre și dinspre spațiul european, inclusiv al cetățenilor statelor europene.

Poate cea mai controversată măsură antiteroristă implementată în 2015 de Uniunea Europeană, deși nu neapărat și cea mai gravă din perspectiva încălcării dreptului la intimitate și la libera circulație, este directiva privind înființarea și operaționalizarea *Registrului cu numele pasagerilor* (PNR), la nivelul statelor membre, dar și la nivelul Uniunii Europene. Potrivit FRONTEX, majoritatea persoanelor suspectate de terorism din spațiul european călătoresc folosind mijloacele de transport aeriene. În consecință, un control mai eficient al călătorilor care folosesc transportul aerian pentru a intra, călători în sau ieși din spațiul european este considerat o măsură fundamentală pentru efortul de prevenire a atacurilor teroriste, dar și de strângere de dovezi împotriva suspecților de acte teroriste pe teritoriul european sau în afara acestuia. La sfârșitul anului 2014, datele publicate de Comisia Europeană arată că PNR era operațional în cincisprezece state membre.⁴¹ România a adoptat în vara lui 2015 legislația necesară operaționalizării sistemului PNR la nivel național.

Măsurile care țin de controlul frontierelor Uniunii Europene dovedesc poate în cea mai mare măsură interdisciplinaritatea actualei strategii europene de combatere a terorismului, dar și faptul că aceasta este parte a unui cadru strategic mai larg al politicii externe și de securitate comune a Uniunii. Controlul frontierelor integrează la acest moment măsuri din cel puțin trei strategii sectoriale majore ale Uniunii: *Strategia de Combatere a Terorismului*, *Strategia de Securitate Internă* și *Strategia privind migrația* în Uniunea Europeană, adoptată în 2015.

Însă măsurile privind controlul frontierelor trebuie înțelese deopotrivă din punctul de vedere al monitorizării circulației intra sau extracomunitare a cetățenilor europeni - așa cum este cazul combatanților teroriști străini proveniți din Uniunea Europeană - dar și a cetățenilor statelor terțe. Din acest al doilea punct de vedere, un aspect din ce în ce mai important și în perspectiva combaterii terorismului, dar într-o măsură substanțial diferită, este actuala criză a migranților cu care se confruntă Uniunea Europeană. Problema monitorizării combatanților teroriști străini proveniți din Uniunea Europeană este una complexă și dificilă, având în vedere complexitatea rutelor de transport

⁴⁰ Focal Point TRAVELLERS al EUROPOL reprezintă un instrument analitic paneuropean, dar și transatlantic menit să colecteze, analizeze și împărtășească informații referitoare la recrutarea și facilitarea călătoriei în afara sau în interiorul spațiului Schengen a unor persoane suspecte de acte de terorism sau extremism violent. Pentru mai multe informații, vezi *Increased Law Enforcement Cooperation between the United States and Europe*. (2015). EUROPOL, 25 februarie, disponibil online la https://www.europol.europa.eu/latest_news/increased-law-enforcement-cooperation-between-united-states-and-europe.

⁴¹ Pentru mai multe detalii, vezi site-ul oficial al Consiliului și eforturile de legiferare și implementare a Registrului European cu nume ale pasagerilor (PNR), la <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/>.

pe care le folosesc pentru a ajunge în zonele de conflict și pentru a se întoarce în spațiul european (vezi **Fig. 6** și **Fig. 7**). Însă această problemă este în prezent exponențial complicată de criza migranților din 2015, care a afectat puternic Uniunea și statele membre de pe litoralul Mării Mediterane (mai ales Grecia, Italia, Spania și Franța) și de la granița cu Balcanii de Vest (mai ales Ungaria, Croația și Slovenia) (pentru o imagine comparativă a fluxului de imigranți înspre Uniunea Europeană, vezi **Tabelul 1** mai jos). Pe măsură ce criza a atins apogeul spre sfârșitul anului 2015, inclusiv statele–destinație pentru imigranți (ex. Germania, Suedia, etc.) au fost afectate, precum și statele membre de tranzit (ex. Austria, Slovacia, Danemarca, etc.). Potrivit datelor furnizate de FRONTEX, citate în poziția comună a Parlamentului European și a Consiliului privind criza refugiaților din Europa, adoptată pe 9 septembrie 2015, Uniunea Europeană se confruntă cu cea mai severă criză a migranților de după cel de-al Doilea Război Mondial.⁴²

Această criză a migranților poate crea vulnerabilități și porțițe de acces pentru combatanți teroriști străini care se întorc mai ușor în statele de domiciliu sau pentru luptători DAESH, al-Qaida, etc. care se pot infiltra în Europa. Totodată, statele membre se tem că printre migranții care ajung în Europa se pot afla și militanți DAESH care pot plănuși, finanța, promova sau incita la acte teroriste pe teritoriul statelor europene,⁴³ ceea ce vulnerabilizează frontierele Schengen, o amenințare din ce în ce mai importantă.

În plus, noile comunități de migranți care pătrund în Europa sunt în mod deosebit vulnerabile și pot fi țintele unor campanii de propagandă și/sau recrutare de către celulele teroriste latente deja existente în statele membre. Pe de altă parte, criza migranților relevă tendințele puternice de subminare însăși a Acordurilor Schengen și al *Codului de Procedură Schengen* prin creșterea numărului de state membre care amenință sau care chiar au început să implementeze controale temporare la granițele interne (intra-Schengen) pentru a face față mai eficient fluxului uriaș de migranți.

Potrivit datelor actualizate în aprilie 2015, furnizate de FRONTEX, agenția europeană însărcinată cu monitorizarea traficului transfrontalier în Uniunea Europeană (în spațiul Schengen în particular), cel mai mare număr de combatanți teroriști străini părăsesc spațiul european și se întorc în Uniunea Europeană folosesc ruta aeriană,⁴⁴ motiv care oferă o motivație și un stimul suplimentar

⁴² Vezi European Parliament și Consiliul. (2015). JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. *Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action*, JOIN(2015) 40 final, 9 septembrie, disponibilă online la http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/com-2015-40_en.pdf; traducerea autoarei.

⁴³ Michael Kaplan. (2015). „Refugee Crisis: ISIS Fighters In Europe? Islamic State Extremists Exploit Refugee Flow, Waiting To Launch Attacks, Militant Operative Says”, *International Business Times*, 7 septembrie, disponibil online la <http://www.ibtimes.com/refugee-crisis-isis-fighters-europe-islamic-state-extremists-exploit-refugee-flow-2085787>. Aceasta nu este însă o teamă recentă, așa cum dovedesc articole precum *The Economist*. (2015). „Fears over the sea”, 21 februarie, disponibil online la <http://www.economist.com/news/europe/21644207-italians-fret-about-both-islamic-extremists-and-immigrants-fears-over-sea>.

⁴⁴ Pentru mai multe detalii, consultă site-ul oficial al FRONTEX, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

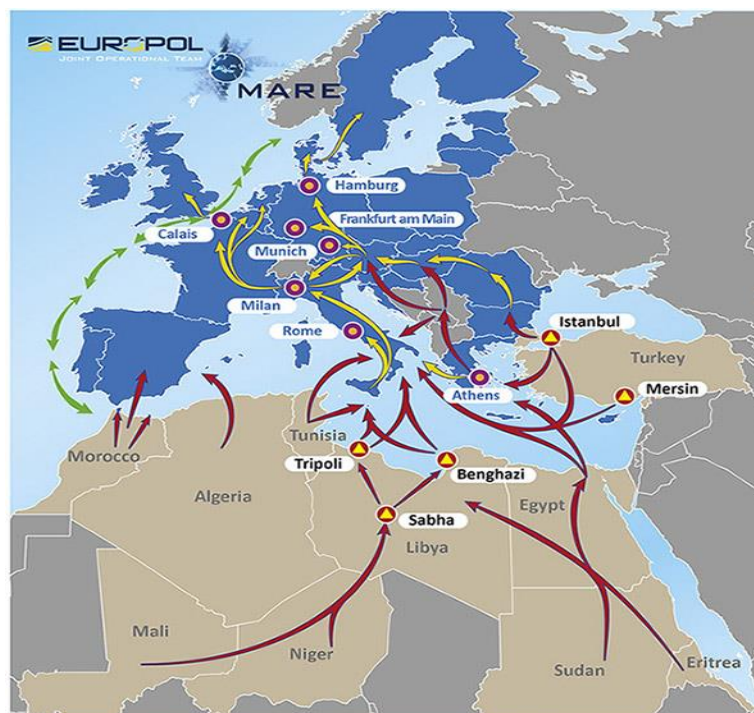
legiferării și implementării *Registrului cu numele pasagerilor* (PNR) nu numai la nivelul tuturor statelor membre, dar și în mod coordonat, la nivelul Uniunii Europene. Rutele terestre și maritime, mai bine cunoscute și monitorizate de agențiile naționale și europene sunt însă vulnerabile și expuse în mod deosebit în timpul crizei imigranților din 2015. O analiză comparativă a **Fig. 6** și respectiv **Fig. 7** relevă o suprapunere substanțială a rutelor folosite de combatanții teroriști străini înspre și dinspre Orientul Mijlociu și cele folosite în prezent de imigranții din Orientul Mijlociu și Africa în periplul lor periculos către Uniunea Europeană.

Figura 6. Rutele terestre, aeriene și maritime folosite de combatanții străini proveniți din UE pentru a călători înspre și dinspre Orientul Mijlociu (2015).



Sursa: Alessandra Masi și Hanna Sender. (2015). „How Foreign Fighters Joining ISIS Travel To The Islamic State Group’s ‘Caliphate’”, *International Business Times*, 5 martie, disponibil online la <http://www.ibtimes.com/how-foreign-fighters-joining-isis-travel-islamic-state-groups-caliphate-1833812>.

Figura 7. Rutele folosite de imigranții din Orientul Mijlociu și Africa către UE (2015).

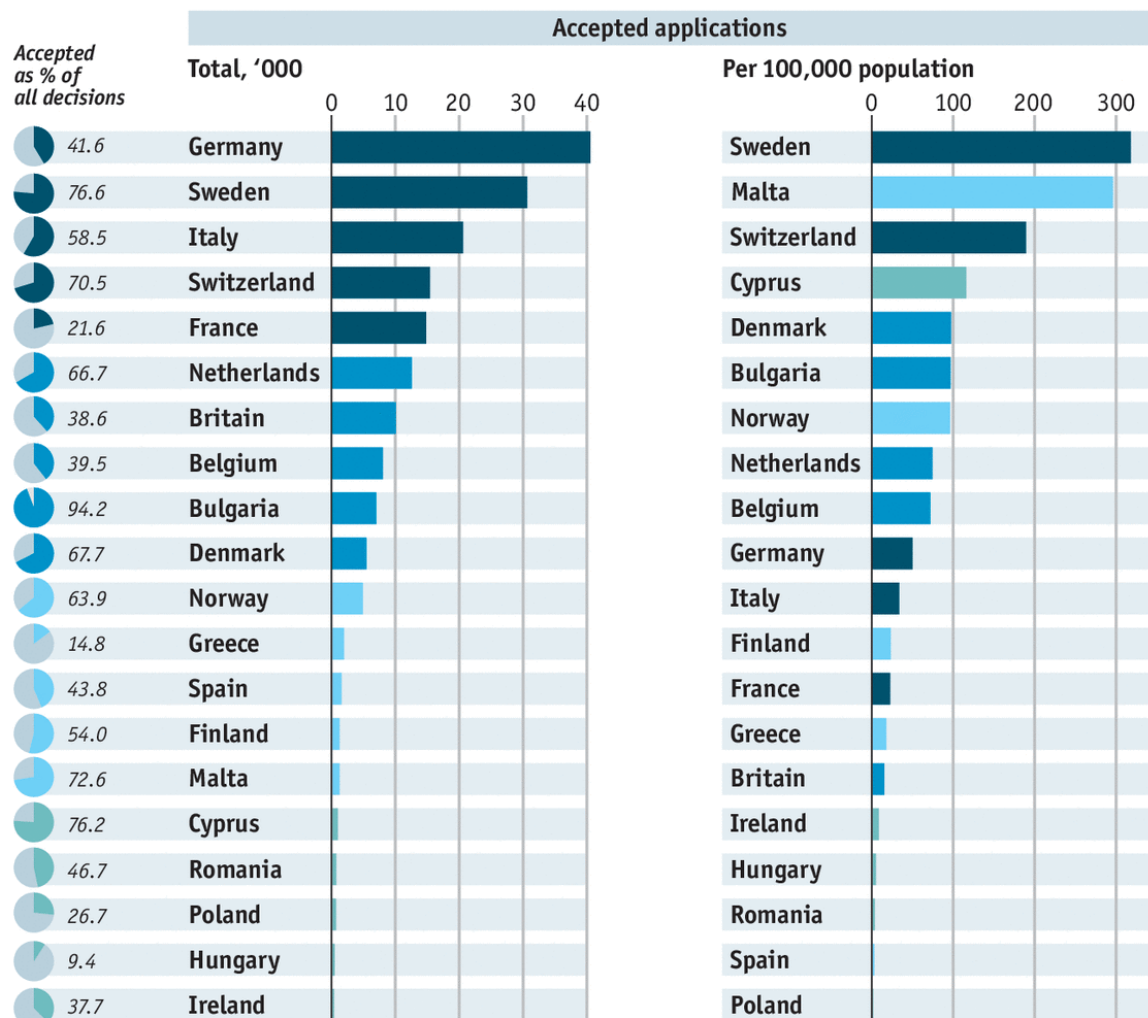


Sursa: EUROPOL apud Lewis Dean. (2015). „Revealed: Dangerous routes African migrants use to reach UK”, *International Business Times*, 19 martie, disponibil online la <http://www.ibtimes.co.uk/revealed-dangerous-routes-african-migrants-use-reach-uk-1492672>.

Tabelul 1. Numărul aplicațiilor pentru azil politic în statele europene în 2014.

How much room at the inn?

European decisions on asylum applications*, 2014



Source: Eurostat

*First-instance decisions only

Economist.com

Sursa: „Europe’s migrant acceptance rates”, *The Economist*, 1 septembrie 2015, disponibil online la <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/09/daily-chart>.

c) Prevenirea radicalizării și a extremismului violent la nivelul Uniunii Europene.

Potrivit *Agendei europene privind securitatea*: „Terorismul în Europa se hrănește din ideologiile extremiste. Acțiunea UE împotriva terorismului trebuie așadar **să vizeze cauzele de bază ale extremismului** prin intermediul unor măsuri preventive. Pe întregul teritoriu al UE, legătura dintre radicalizare și violența extremistă devine din ce în ce mai clară.”⁴⁵

Pachetul de măsuri privind combaterea radicalizării și a extremismului violent și nonviolent face obiectul unei strategii sectoriale a Uniunii Europene, respectiv⁴⁶ în care accentul cade pe reabilitare, toleranță culturală și educație, dar și pe cooperarea cu statele terțe, dezvoltare și ajutor umanitar, etc. pentru a ameliora sau elimina cauzele radicalizării. Acest pachet de măsuri include, între altele:

- Regândirea priorităților în cadrul politicilor și programelor pentru educație, tineret și cultură ale Uniunii Europene în ceea ce privește mesajele politice antiradicalizare și extremism.

Potrivit *Rezoluției Parlamentului European privind măsurile antiteroriste*, sunt esențiale măsuri specifice pentru „a gestiona în mod cuprinzător factorii fundamentali ai radicalizării care conduc la extremism violent, precum dezvoltarea coeziunii sociale, includere, toleranță politică și religioasă, evitarea apariției ghetourilor, analizarea și contrabalansarea incitării online la înfăptuirea de acte de terorism, prevenirea călătoriilor cetățenilor europeni pentru a se alătura organizațiilor teroriste, prevenirea și înnăbușirea recrutării și angajării în conflicte armate, perturbarea sprijinului financiar pentru organizațiile teroriste sau pentru persoane care aspiră să li se alăture, asigurarea unei urmăriri penale ferme acolo unde este cazul și furnizarea instrumentelor adecvate agențiilor de implementare a legii pentru a putea să-și îndeplinească datoria cu deplin respect pentru drepturile fundamentale ale omului”.⁴⁷

Unele state membre au dezvoltat deja strategii sectoriale aprofundate pentru a combate fenomenul radicalizării, pe care strategia europeană le consolidează. De pildă, Marea Britanie a înființat o divizie de *cyber hackeri* antrenați în scopul de a deturna discursul rețelelor teroriste și de a identifica metodele și rețelele de recrutare. Danemarca a alocat aproape 13 milioane de euro în programe dedicate deradicalizării în comunitate, cu ajutorul ONG-urilor, profesorilor și experților. Scopul acestor eforturi la nivel național și european este de a destabiliza rețelele teroriste și, în același timp, de a asigura securitatea și menținerea valorilor democratice occidentale.

⁴⁵ *The European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie, 14.

⁴⁶ Comisia Europeană. (2014). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response*, COM(2013) 941 final, 15 ianuarie.

⁴⁷ „Rezoluția Parlamentului European din 11 februarie 2015 referitoare la măsurile de combatere a terorismului” (2015). (2015/2530(RSP)) Parlamentul European, disponibil online la <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0032+0+DOC+XML+V0//RO>, traducerea autoarei.

În particular, utilizarea din ce în ce mai intensă a mediului cibernetic și a platformelor media sociale de către combatanții teroriști străini în diferite scopuri este un aspect de importanță majoră pentru combaterea terorismului la nivelul Uniunii Europene. Astfel, mediul online și rețelele de socializare sunt adesea folosite de combatanții teroriști străini proveniți din Uniunea Europeană în diverse scopuri ilicite, printre care: pentru a menține comunicarea cu celulele din Orientul Mijlociu, Africa de Nord sau Sahel, precum și cu alți afiliați; pentru a face propagandă și pentru a promova ideologiile extremiste pe care le reprezintă; pentru a recruta noi membri; pentru a finanța activități și/sau acte de terorism, campanii de propagandă ideologică; pentru a incita la acte de terorism, etc.

- **Eficientizarea Centrului de excelență și a Rețelei de Sensibilizare și Radicalizare RAN.** Potrivit Agendei europene privind securitatea: „**Rețeaua de Sensibilizare și Radicalizare (RAN)**, o rețea-umbrelă la nivelul întregii UE lansată în 2011, conectează organizații și rețele din Uniune, conectând direct mai mult de 1000 de practicieni angajați în prevenirea radicalizării și a extremismului violent. Rețeaua permite schimbul de experiență și bune practici, facilitând detectarea timpurie a radicalizării și crearea unor strategii preventive și de dezangajare la nivel local.”⁴⁸

- **Extinderea și aprofundarea cooperării în domeniul combaterii radicalizării și extremismului cu state precum Turcia, Balcanii de Vest, Orientul Mijlociu și Africa de Nord.** Astfel, Agenda europeană privind securitatea identifică parteneriatele internaționale în domeniul securității, dar și dialogul de securitate cu state terțe în sens mai larg drept o dimensiune prioritară de acțiune în vederea prevenirii și combaterii terorismului internațional,⁴⁹ dintre care acordul încheiat la finele lui 2015 cu Turcia este poate cel mai proeminent prezentat în mass media.

II.3. Dezbateri și poziții publice privind aspectele în schimbare ale strategiei antiteroriste europene din 2015

Anul 2015 a avut o însemnătate deosebită din punct de vedere al luptei împotriva terorismului la nivelul Uniunii Europene din mai multe puncte de vedere, dar mai ales pentru că a reprezentat rezultatul unui proces de reflecție politică și de securitate la nivel comunitar asupra noilor evoluții ale fenomenului terorist la nivel global și la nivel european. Acest proces a început după publicarea în 2005 a *Strategiei europene antiterorism* și a continuat ca urmare a atentatelor din Madrid, Londra, din Bulgaria, de la Paris, din trenul TGV pe ruta Amsterdam-Paris,⁵⁰ de la Copenhaga, Bruxelles, etc. Procesul a culminat cu adoptarea în 2015 a unui nou pachet de măsuri antiteroriste la nivel european discutate mai sus. Acestea au intensificat dezbaterile publice și (inter-) instituțională cu privire la cauzele și manifestările fenomenului terorist în Europa în zilele noastre:

⁴⁸ *The European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie, 15, subliniere în textul original.

⁴⁹ *Idem*, p. 4.

⁵⁰ Adam Thomson. (2015). „American tourists avert bloodbath in French terror train attack”, *Financial Times*, 22 august.

- În primul rând, dezbateră publică s-a axat pe legătura dintre fenomenul terorist și cel de radicalizare și extremism în interiorul Uniunii Europene. Din acest punct de vedere, fenomenul combatanților teroriști străini, cetățeni europeni, care călătoresc în Siria pentru a se alătura forțelor DAESH, dar și cel al radicalizării și extremismului în rândul imigranților europeni de a doua și a treia generație respectiv a condus la o dezbateră cu privire la eficiența implementării *Strategiei europene privind combaterea radicalizării și recrutării*, adoptată în 2005 și actualizată în 2008 și 2014.⁵¹ Într-adevăr, un număr de state membre și-au actualizat strategiile de combatere a radicalismului ca urmare a atentatelor teroriste din Europa din ultima jumătate de deceniu, pentru a include un nou fenomen cu care se confruntă, și anume „*extremismul nonviolent*.”⁵²
- În al doilea rând, dezbateră publică s-a axat pe legătura dintre fenomenul terorist și politica de migrație în statele membre, mai exact asupra aspectelor ce țin de integrarea imigranților în societățile gazdă, în condițiile respectării drepturilor culturale ale acestora și a principiului diversității în Europa, dar și din punct de vedere funcțional (șomaj, beneficii sociale, acces la studii, etc.).
- În al treilea rând, dezbateră publică a subliniat tendința de consolidare a controalelor la granițele din interiorul Uniunii Europene văzută drept o măsură de combatere a fenomenului terorist în Europa. Aceste măsuri, permise în mod excepțional și pe perioade limitate de timp în regimul Acordurilor Schengen, au fost supuse unor presiuni sporite chiar în timpul crizei migranților din Uniunea Europeană din vara, toamna și iarna lui 2015.
- Nu în ultimul rând, dezbateră publică în Uniunea Europeană s-a axat pe aspectele morale ale combaterii terorismului, precum contestarea lipsei unei intervenții umanitare în Siria pentru a contribui la soluționarea războiului civil și a crizei umanitare de proporții din toamna și iarna lui 2015 sau folosirea de către guvernul britanic a forței militare împotriva unor persoane suspectate de terorism, cetățeni britanici, în Siria, la începutul lunii septembrie 2015. Aceste două aspecte au condus la o puternică dezbateră în Marea Britanie cu privire la dreptul guvernului de a folosi dronele în atacuri care să elimine persoane suspecte de terorism, mai ales proprii cetățeni.⁵³

Aceste dezbateri au condus la o perspectivă critică asupra noilor măsuri antiteroriste europene adoptate în 2015. Deși există și numeroase elemente de noutate în noul pachet de măsuri antiteroriste europene, există un aspect puternic de continuitate în raport cu măsurile adoptate în lupta împotriva terorismului începând cu 2005. Împreună acestea constituie legislația antiteroristă europeană a cărei substanță este considerată de critici a fi „*alarmant de separată de idealurile*

⁵¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response*. (2014). COM(2013) 941 final, 15 ianuarie.

⁵² Zaheer Kazmi. (2015). „The United Kingdom's Extreme Anti-Extremism Policy: Why It Won't Work” *Foreign Affairs*, vol. iulie-august.

⁵³ Vezi (2015). „Cameron's drone strike in Syria raises questions”, *Financial Times*, 8 septembrie.

europene privind respectarea drepturilor omului și statul de drept.”⁵⁴ O altă critică adesea adresată legislației europene antiteroriste este cea privitoare la faptul că este „prea greoaie pentru a putea fi implementată”, dar și că „aceasta a fost o problemă (...) în termenii resurselor de personal foarte limitate dedicate coordonării și implementării, inclusiv prin intermediul biroului coordonatorului antiterorist al UE.”⁵⁵ Mai mult decât atât, studii recente au evidențiat dilema fundamentală din centrul legislației europene antiteroriste: Uniunea Europeană și statele membre se confruntă cu provocarea de a reconcilia cerințele siguranței publice cu cele ale „societății deschise” europene, însăși principiul pe baza căruia a fost construită Uniunea,⁵⁶ respectiv libertățile și drepturile cetățenilor europeni cu asigurarea unui grad adecvat de securitate.

Care este însă impactul concret al acestor noi măsuri antiteroriste la nivel european? Mai specific, care este impactul acestor măsuri specifice europene asupra dreptului la libera circulație a cetățenilor europeni, care face obiectul acestei analize? Acestor întrebări voi încerca să le ofer un răspuns în cele ce urmează.

Dincolo de dimensiunile strict cuprinse în documentele legislative care fac obiectul prezentei analize, trebuie subliniat că amenințarea teroristă este una multifacțată și adaptabilă. În consecință, și politica europeană de combatere a terorismului este una transdisciplinară și complexă. O constatare generală cu privire la noile măsuri europene antiteroriste adoptate în 2015 conduce la următoarele observații:

- ❖ Sunt bazate din ce în ce mai mult pe sinergii inter-instituționale la nivel comunitar și respectiv pe sinergii între instituțiile europene de profil și instituțiile omoloage din statele membre. Potrivit *Agendei europene privind securitatea*, „**Ne trebuie o abordare mai cooperativă, inter-instituțională și interdisciplinară.** Având în vedere interconexiunile din ce în ce mai mari dintre diferitele tipuri de amenințări, politica și acțiunea din teren trebuie să fie perfect coordonate între toate agențiile relevante ale UE în domeniul Justiției și Afacerilor Interne, dar și în alte domenii. Aceste agenții furnizează un nivel specializat de sprijin și expertiză statelor membre și UE. Ele funcționează ca **portaluri informaționale**, care sprijină implementarea legislației UE și joacă un rol crucial în sprijinirea cooperării operaționale, precum cea transfrontalieră.”⁵⁷

⁵⁴ Fergal F. Davis, Fiona de Londras (eds.). (2014). *Critical Debates on Counter-Terrorism Judicial Review* (Cambridge: Cambridge University Press), 283. De asemenea, pentru o critică exhaustivă a evoluției legislației europene în domeniul luptei împotriva terorismului, vezi C.C. Murphy. (2012). *EU Counter-Terrorism Law: Pre-Emption and the Rule of Law* (Oxford: Hart Publishing).

⁵⁵ Lars-Erik Lundin. (2015). „The European Union’s response to the terrorist attacks in Paris: combining targeted and comprehensive approaches”, *SIPRI*, 20 ianuarie, disponibil online la <http://www.sipri.org/media/expert-comments/lundin-january-2015>.

⁵⁶ Ariane Chebel d'Appollonia, Simon Reich (eds.). (2008). *Immigration, Integration, and Security: America and Europe in Comparative Perspective* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press), 1.

⁵⁷ *Ibidem*, sublinierea în textul original.

- ❖ Sunt transdisciplinare și integrate într-un concept-cadru mai larg⁵⁸ cu privire la securitatea europeană, expus în noua *Agendă europeană privind securitatea* care identifică nu numai nevoia sinergiilor menționate la punctul anterior, dar și puternicele interconexiuni și interdependențe politico-diplomatice și birocratice ale unor fenomene complexe precum terorismul, crima organizată transfrontalieră, criminalitatea cibernetică, traficul de persoane sau armament, spălarea banilor și criminalitatea financiară, dezvoltarea durabilă, buna guvernare, schimbările climatice, etc. Totodată, aceasta accentuează ștergerea treptată a granițelor dintre securitatea internă și cea externă a Uniunii Europene și a statelor membre, amenințarea teroristă fiind numai una dintre dimensiunile în care acest fenomen este din ce în ce mai vizibil.
- ❖ Sunt concentrate pe continuitate în implementarea legislației existente în domeniul luptei împotriva terorismului și adoptarea instrumentelor sau măsurilor aflate încă în curs de evaluare.⁵⁹ Mai mult decât atât, vizează o mai mare congruență legislativă și instituțională la nivelul statelor membre în domeniul cooperării judiciare, polițienești și a serviciilor de intelligence în combaterea terorismului.
- ❖ Au la bază premisa consolidării rolului instituțiilor și agențiilor europene inclusiv în domeniul controlului și managementului frontierelor externe ale Uniunii Europene, al controlului judiciar, al cooperării și schimbului de informații, etc. care să le transforme în coordonatori ai cooperării multinaționale în spațiul european și facilitatori ai schimbului de informații relevante în domeniul luptei împotriva terorismului, etc.
- ❖ Sunt bazate pe o premisă generală la nivelul cooperării de securitate și apărare europene, respectiv consolidarea atributelor și responsabilităților statale în raport cu cele ale Uniunii. În cadrul dezbaterii Parlamentului European privind noile măsuri antiteroriste adoptate de Uniunea Europeană din aprilie 2015, membrii acestui for european au criticat tendințele Comisiei Europene de a extinde atribuțiile agențiilor europene, estompând astfel diferențele dintre responsabilitățile și jurisdicțiile suverane și cele ale Uniunii. Totodată, același for a susținut necesitatea cooperării mai îndeaproape a autorităților polițienești și a unui schimb de informații îmbunătățit între acestea la nivel intra-european. De pildă, potrivit *Agendei europene privind securitatea*, „*Un asemenea Centru [European Antiterrorist] va opera strict în cadrul mandatului legal al Europol și nu ar afecta responsabilitatea singulară a statelor membre de a-și asigura securitatea națională și nici Centrul UE de Analiză de Intelligence (INTCEN) în domeniul evaluării amenințării teroriste pe baza surselor de tip intelligence.*”⁶⁰

Din acest punct de vedere, însă, consolidarea rolului și atribuțiilor statelor se produce și în raport cu cetățenii acestora, iar aplicarea fără măsuri substanțiale de monitorizare democratică a activității autorităților statale și europene poate vulnerabiliza respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor garantate prin tratatele Uniunii, dar și prin Carta Universală a Drepturilor Omului, poate slăbi statul de drept în Europa, poate permite posibile abuzuri ale autorităților naționale, europene împotriva cetățenilor europeni (sau ai unor state terțe), etc.

⁵⁸ *Ibidem*, sublinierea în textul original.

⁵⁹ *Idem*, pp. 3-4.

⁶⁰ *Idem*, p. 7.

- ❖ Accentuează puternic faptul că măsurile antiteroriste trebuie implementate în vederea creării unei „**zone UE de securitate internă**”⁶¹ în care cetățenii sunt protejați, fiindu-le pe deplin respectate drepturile și libertățile fundamentale, „*consolidând cadrul legal pentru a întări eforturile comune și a asigura libertatea și securitatea, libertatea internă de circulație și un răspuns european eficient la amenințările transfrontaliere.*”⁶²

În aceste condiții, *Agenda europeană privind securitatea* stabilește principiile fundamentale ale implementării acestor noi măsuri antiteroriste și nu numai:

- Necesitatea de a asigura deplina respectare a drepturilor fundamentale ale cetățenilor care nu trebuie să reprezinte interese conflictuale, ci complementare;
- Imperativul ca toate măsurile de combatere a terorismului să respecte principiile legale fundamentale ale necesității, proporționalității și legalității, în condițiile existenței unor măsuri și instrumente de asigurare ale răspunderii instituționale a actorilor europeni și naționali, inclusiv de la nivel judiciar. Astfel, „**impactul oricărei noi inițiative asupra dreptului la libera circulație și la protecția datelor cu caracter personal trebuie să corespundă îndeaproape principiului proporționalității și drepturilor fundamentale.** Aceasta urmează să fie o responsabilitate împărtășită de toți actorii UE și ai statelor membre. Agențiile UE precum EU Agency for Fundamental Rights (FRA) și European Data Protection Supervisor joacă un rol important în asistarea altor instituții și agenții ale UE în respectarea și promovarea valorilor noastre.”⁶³
- Necesitatea aplicării unor măsuri de creștere a transparenței, a răspunderii și a controlului democratic pentru a spori încrederea cetățenilor în instrumentele de combatere a terorismului la nivel național și european.

Cu alte cuvinte, în cadrul Uniunii Europene se remarcă o preocupare permanentă pentru respectarea drepturilor și libertăților, în paralel cu adoptarea și implementarea noului pachet de măsuri antiteroriste din 2015 întrucât acestea nu sunt ele însele noi inițiative legislative. Ca atare, inițiative precum PNR sau introducerea clauzelor privind monitorizarea și colectarea în masă a datelor cu caracter personal în statele Uniunii Europene sunt măsuri care au surescitat o reacție negativă deopotrivă la nivel instituțional european, din partea instituțiilor cu atribuții de control democratic precum Parlamentul European sau Curtea Europeană de Justiție, dar și din partea opiniei publice și a mass media.

Nu în ultimul rând, aș vrea să închei accentuând faptul că, deși există măsuri controversate și criticate în cadrul pachetului de măsuri antiteroriste adoptate în 2015 de Uniunea Europeană, în ansamblul său și în condițiile unei aplicări politico-birocratice foarte eficiente, acesta oferă o soluție viabilă dilemei securitate-libertate ce se află în centrul dezbaterii din jurul acestor măsuri și are la bază premisele menținerii unui grad sporit de libertate de circulație (și nu numai, a tuturor

⁶¹ *The European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie, p. 4.

⁶² *Idem*, p.3, sublinierea în textul original.

⁶³ *Idem*, p.3, sublinierea adăugată.

cetățenilor europeni) în limitele rezonabile și necesare ale contracarării unei amenințări teroriste pe teritoriul și în vecinătatea granițelor europene în curs de intensificare.

Nu există o soluție alternativă pentru actualele amenințări cu care se confruntă Uniunea Europeană decât un grad mai mare de solidaritate, de angajament al instituțiilor europene și al statelor membre față de eficientizarea măsurilor implementate, de promovarea unei viziuni politice, strategice comune cu privire la viitorul Uniunii Europene care să reflecte necesitățile practice și să evite obstacolele operaționale pe care detractorii săi se grăbesc să le invoce, în necunoaștere de cauză adesea, drept exemple ale eșecului proiectului european.

CAPITOLUL III

EUROPA, AMENINȚĂRILE TERORISTE ȘI IMPACTUL ASUPRA VALORILOR EUROPENE

Claudia M. Postelnicescu

Uniunea Europeană a traversat câteva crize dificile în anul 2015, pe care încă nu le-a depășit și care cel mai probabil își vor pune amprenta asupra viitorului Uniunii în următorii ani. Atacul terorist de la începutul anului trecut de la Paris, precum și cele șase atacuri coordonate cu teroriști islamisti kamikaze din 13 noiembrie 2015, când capitala franceză s-a aflat sub asediu și 130 de oameni au fost uciși, iar 350 răniți⁶⁴, au zguduit puternic opinia publică europeană și au declanșat o stare de criză, precum și reevaluarea strategiei anti-terorism europene și a unui plan de acțiune care să prevină acest tip de atacuri în viitor. La zece zile după atacurile din Paris, Bruxellesul a fost închis pentru trei zile⁶⁵, cu un nivel de securitate ridicat la patru (cel mai înalt), fără mijloace de transport și cu interdicții de comunicare în social media pentru cetățeni, măsuri fără precedent, până la această dată, într-o țară europeană.

În ultimii ani, în interiorul Uniunii Europene s-a acutizat radicalizarea islamistă, cu sute de tineri europeni înrolându-se voluntar în jihadul global și în terorismul ISIS, ceea ce a determinat o serie de măsuri de deradicalizare în unele state membre și o strategie a Uniunii privind deradicalizarea și schimbarea narativului care seduce un număr considerabil de tineri europeni să adere la agenda ISIS. O serie de atacuri mortale în Madrid (2004), Londra (2005), Glasgow (2007), Stockholm (2010), Paris (2015), tentative în Berlin (2011) Copenhaga (2010), Bruxelles (2015) și Amsterdam (2015) au contribuit la aducerea extremismului violent și a radicalizării în prim-planul agendei politice. **În acest context, putem afirma că, la momentul actual, UE se confruntă cu mai multe amenințări teroriste și de securitate:** 1. *radicalizarea islamistă în interiorul Uniunii și extremismul*; 2. *o narațiune de factură jihadistă care determină înrolarea tinerilor europeni alături de ISIS*; 3. *rețele online de recrutare și atacuri cibernetice*; 4. *riscuri asociate terorismului transnațional și criminalității organizate prin migrația ilegală și traficul de ființe umane*; 5. *riscuri și vulnerabilități pe frontierele externe din cauza presiunii migraționiste fără precedent din a doua jumătate a anului 2015*; 6. *conflicte regionale și resetarea puterilor globale, prin implicarea Rusiei în conflictul sirian, antagonizarea SUA și amenințările la adresa unor state membre ale Alianței Nord-Atlantice*.

În intervalul ianuarie-octombrie 2015, conflictele regionale s-au înmulțit vertiginos și cu o rapiditate fără precedent: conflictul israeliano-arab a escaladat cu violențe zilnice între palestinieni și

⁶⁴ *Paris attacks: What happened on the night* (09.12.2015), disponibil online la: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34818994>.

⁶⁵ *Brussels lockdown: Belgian police arrest 16 in anti-terror raids* (23.11.2015), disponibil online la: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34896883>.

armata israeliană; conflictul sirian a luat o nouă turnură neașteptată odată cu intervenția unilaterală a Rusiei în sprijinul președintelui Bashar al-Assad, în același moment în care SUA anunțaseră o coaliție de intervenție contra trupelor ISIL/ISIS. Analistii consideră acest eveniment o resetare a puterii globale a Rusiei și a SUA, terenul sirian fiind pretextul pentru o nouă paradigmă geopolitică în următorii ani. Rusia nu numai că a provocat explicit leadership-ul american, prin declarațiile lui Vladimir Putin la Adunarea Generală a ONU din septembrie 2015⁶⁶, dar acțiunile Rusiei în Siria au dovedit că atacurile se concentrează împotriva armatei rebele sprijinită de americani⁶⁷, iar nu împotriva teroriștilor ISIS. Implicarea Rusiei în acest conflict și sprijinul implicit pentru ISIS ridică serioase motive de îngrijorare în lupta împotriva terorismului global. Liderii europeni reacționează neunitar cu privire la Rusia, președintele francez Francois Hollande, cancelarul german Angela Merkel și președintele Comisiei Europene Juncker fiind mai deschiși către o colaborare cu Rusia, în timp ce statele membre est-europene privesc cu tensiune nedisimulată asertivitatea Rusiei și încălcarea normelor de drept internațional în Ucraina⁶⁸. România a reacționat împotriva asertivității Rusiei în cadrul Consiliului Uniunii Europene, dar și prin vocea unor europarlamentari români⁶⁹ care au fost în dezacord cu declarațiile lui Jean-Claude Juncker. Rusia a devenit așadar o amenințare de securitate pentru Europa, mai ales pentru statele membre din vecinătate. Concomitent, NATO și-a întărit prezența în zona Mării Negre, o structură operațională fiind plasată pe teritoriul României în septembrie 2015, apreciată ca fiind o dovadă de solidaritate și sprijin a NATO față de securitatea României, în contextul instabilității generate de acțiunile Rusiei în Ucraina⁷⁰. Totodată România a alocat bani pentru întărirea securității și contribuției sale la NATO.

Fenomenul luptătorilor teroriști europeni implicați în conflictul sirian ridică probleme de securitate, care s-au materializat în strategii naționale privind combaterea extremismului și radicalizării. La nivel european se discută despre o rețea națională de atenționare privind radicalizarea, care să monitorizeze dinamica acestui fenomen în statele membre și să identifice din timp acțiunile de violență politică pe care le propagă aceste grupuri. În același timp narativul extremist, islamofobia și xenofobia sunt în creștere în UE, iar partidele extremiste câștigă teren în

⁶⁶ *THE FULL TRANSCRIPT OF RUSSIAN PRESIDENT VLADIMIR PUTIN'S SPEECH AT THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY* (28.09.2015), disponibil online la: <http://www.newsweek.com/transcript-putin-speech-united-nations-377586>.

⁶⁷ 'Russia kills US-backed Syrian rebels in second day of air strikes as Iran prepares for ground offensive' (02.10.2015), disponibil online la: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11903702/Russias-Vladimir-Putin-launches-strikes-in-Syria-on-Isil-to-US-anger-live-updates.html>.

⁶⁸ *Russia wins second Crimean war* (03.03.2015), disponibil online la: <http://america.aljazeera.com/opinions/2014/3/crimea-ukraine-russiaputinblacksea.html>.

⁶⁹ <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-20506021-monica-macovei-critica-dur-jean-claude-juncker-pentru-afirmatiile-despre-rusia-cere-explicatii-scris-nu-vom-permite-istoria-repete-reintram-sub-influenta-rusiei-declaratiile-lui-juncker-angajeaza-stat.htm> și Cristian Preda - <http://epochtimes-romania.com/news/preda-juncker-a-afisat-o-aroganta-lipsita-de-busola-nu-poti-pune-semnul-egalitatii-intre-moscova-si-bruxelles---239234>.

⁷⁰ *Iohannis: NATO Force Integration Unit in Bucharest will be made operational in September* (02.08.2015), disponibil online la: <http://www.agerpres.ro/english/2015/07/02/iohannis-nato-force-integration-unit-in-bucharest-will-be-made-operational-in-september-16-45-22>.

mai multe state membre. Un document⁷¹ al *Consiliului de Securitate Națională* din Washington D.C. arăta încă din 2004 că există pericolul unor noi forme de identitate politică concentrată pe convingerile religioase și că islamul politic va avea un impact global masiv datorat combinației de educație religioasă strictă cu economii slăbite și lipsa de oportunități pentru tineri, iar potențialul de convingere asupra imigranților musulmani va fi deosebit de eficace, mai ales pe fondul discrepanțelor dintre așteptări și realitate și incompatibilități culturale profunde⁷². S-au semnalat acțiuni de islamizare a instituțiilor în unele state membre, Marea Britanie lansând pe 19 octombrie 2015 o nouă strategie de combatere a extremismului⁷³, după descoperirea în cursul unei anchete din 2014 în Birmingham a unei rețele de islamizare a școlilor britanice, denumită *Calul Troian*⁷⁴. În mai multe state membre, dar mai ales în Marea Britanie, Franța și Germania s-a înregistrat dispariția unor tineri europeni, inclusiv tinere femei, care au plecat în Siria pentru a se înrola sau a participa în ISIS ca luptători teroriști străini. Recrutarea acestor tineri se face prin rețele media sociale, ceea ce a generat un nou profil de luptător terorist, *lupul singuratic*⁷⁵, adeseori tineri debusolați, lipsiți de perspectivă sau pur și simplu victime ale narațiunii ultraextremiste a Islamului radical⁷⁶. Mai multe state membre au inițiat acțiuni de deradicalizare și schimbare a narațiunii; la nivelul UE s-au inclus acțiuni de combatere a radicalizării prin cooperare cu state din regiunile care sunt surse ale terorismului transnațional. În iulie 2015, UE a actualizat lista persoanelor, grupurilor și entităților care sunt suspecte sau se fac vinovate de terorism⁷⁷, conform Poziției Comune adoptate de Consiliul European în 2001 (2001/931/CFSP)⁷⁸ privind măsuri specifice de combatere a terorismului. Uniunea Europeană nu are încă o nouă strategie pentru combaterea coordonată a terorismului, însă are un plan de acțiune și o agendă de securitate pentru următorii ani, lansată în aprilie 2015⁷⁹. Comisia își

⁷¹ *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Strategy*, disponibil online la: <http://www.futurebrief.com/project2020.pdf>.

⁷² *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Strategy*, disponibil online la: <http://www.futurebrief.com/project2020.pdf>.

⁷³ *Government launches hunt for extremists across public sector* (19.10.2015), disponibil online la: http://www.theguardian.com/politics/2015/oct/19/new-counter-extremism-strategy-revealed-theresa-may?CMP=share_btn_fb.

⁷⁴ *Trojan horse inquiry: 'A coordinated agenda to impose hardline Sunni Islam'* (17.08.2014), disponibil online la: <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jul/17/birmingham-schools-inquiry-hardline-sunni-islam-trojan-horse>.

⁷⁵ *Lone Wolf Terrorism in America: Using Knowledge of Radicalization Pathways to Forge Prevention Strategies*, disponibil online la: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/248691.pdf>.

⁷⁶ *Cine a fost Hasna Aitboulahcen, despre care s-a crezut ca este prima teroristă kamikaze din Europa* (20.11.2015), disponibil online la: http://www.hotnews.ro/stiri-esential-20609018-cine-este-hasna-aitboulahcen-prima-terorista-kamikaze-din-europa.htm#_Vk9SUDaT1UQ.facebook.

⁷⁷ *COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/1334* (31.08.2015), disponibil online la adresa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1334&qid=1440691334018&from=EN>.

⁷⁸ *COUNCIL COMMON POSITION of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism* (28.12.2001), disponibil online la adresa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:EN:PDF>.

⁷⁹ *The European Agenda on Security* (28.04.2015), disponibil online la adresa http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf.

propune ca prioritate prevenirea și combaterea terorismului și adoptarea *Convenției Consiliului European privind prevenirea terorismului*, precum și a protocoalelor adiționale, care se concentrează pe un răspuns la amenințările ridicate de către DAESH. Protocolul implementează anumite prevederi ale *Rezoluției Consiliului de Securitate al ONU nr. 2178/2014* privind luptătorii teroriști străini, prin sancționarea legală a călătoriilor în țări terțe pentru scopuri teroriste (training). Deocamdată această Convenție nu este semnată, însă există un plan de acțiune și un cadru legal privind combaterea terorismului al unei decizii din 2008.

În contextul ultimelor evenimente din cursul anului 2015 a devenit evident că UE trebuie să acționeze coordonat și solidar pentru a combate radicalizarea, terorismul și migrația ilegală. Integrarea noilor sosiți în Europa sau eșecul integrării acestor migranți poate alimenta un extremism violent latent⁸⁰. Pe fondul acestor amenințări de securitate internă, Uniunea Europeană s-a confruntat cu criza refugiaților sirieni, care au început să sosească într-un flux fără precedent în luna august 2015, continuând cu un imens val migraționist care a depășit estimările inițiale privind nevoia de ajutor umanitar. Migranți venind din Orientul Mijlociu și Africa se îndreaptă către Europa, prin diferite rute; mulți dintre aceștia ajung în spațiul european cu ajutorul unor rețele complexe de traficanți care cunosc bine regulile și restricțiile din Uniunea Europeană, inclusiv procedurile impuse de acordul de la Dublin privind azilul și refugiații, precum și diferențele de securitate și control la granițele externe ale UE între statele membre ale Schengen și celelalte.

Criza migrației a exercitat și continuă să exercite o presiune extrem de puternică pe spațiul Schengen și pe granițele externe ale Uniunii, suscitând reacții diferite ale statelor membre motivate de considerente de securitate. Grecia și Italia au fost nevoite să preia un număr mare de refugiați, zeci de mii pe zi, iar granița externă a Uniunii, din Bulgaria, este suprasolicitată, ca urmare a închiderii frontierei cu Ungaria, la fel ca și frontierele din Serbia, Macedonia și Slovenia. La întâlnirea liderilor europeni privind refugiații din data de 25 octombrie 2015, Președintele Consiliului European Donald Tusk a subliniat importanța apărării frontierelor externe ale UE⁸¹. În același timp, premierul Ungariei Viktor Orban declara că „*dacă Europa nu rezolvă criza refugiaților, Schengen este terminat*”, iar premierul Sloveniei, Miro Cerar, sublinia că „*dacă nu punem în aplicare acțiuni imediate și concrete pe teren în zilele și săptămânile viitoare, cred că UE și întreaga Europă vor începe să se scufunde*”⁸². În opinia premierului Orban, UE este obligată să își protejeze în mod comun frontierele, dacă Grecia nu este capabilă de acest lucru, ca frontieră externă pe Mediterana: „*Sper ca în această după-amiază să punem punct politicii de granițe deschise, care este complet împotriva Tratatului Schengen, vom pune un punct politicii de invitate,*

⁸⁰ Militanți ai grupurilor teroriste ar putea recruta imigranți în moschei fundamentaliste din Germania (30.11.2015), disponibil online la adresa <http://www.mediafax.ro/externe/militanti-ai-grupurilor-teroriste-ar-putea-recruta-imigranti-in-moschei-fundamentaliste-din-germania-14904301>.

⁸¹ Doorstep by President Donald TUSK at the Leaders' meeting on refugees (25.10.2015), disponibil online la adresa <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/25-doorstep-tusk-mini-summit/>.

⁸² Premierul Sloveniei: UE va începe să se scufunde în lipsa unor acțiuni imediate și concrete în problema migrației (25.10.2015), disponibil online la: <http://www.agerpres.ro/externe/2015/10/25/premierul-sloveniei-ue-va-incepe-sa-se-scufunde-in-lipsa-unor-actiuni-imediate-si-concrete-in-problema-migratiei-17-54-10>.

care este împotriva acordului internațional al Schengen și sper că fiecare stat membru al Tratatului Schengen va spune că suntem gata să ne ținem cuvântul în viitor.”⁸³

Criza refugiaților, impactul asupra Schengen și migrația scăpată de sub control care prezintă riscuri asociate terorismului internațional și radicalizării în interiorul Uniunii Europene au alimentat euroscepticismul în creștere, foarte mulți europeni devenind neîncrezători în proiectul european. Renunțarea Islandei la procesul de aderare în martie 2015⁸⁴, referendumul din Marea Britanie anunțat inițial pentru 2017 și nemulțumirea crescândă a britanicilor cu privire la Uniune, unilateralismul germano-francez, criza grecească din iunie 2015 și dificultatea Uniunii de a avea o poziție comună cu privire la temele majore au transmis un curent de scepticism și în alte țări europene. Alegerile din Polonia din 25 octombrie 2015 și formarea unui nou guvern eurosceptic au consecințe asupra capacității Uniunii de a avea o abordare unită, deși acest lucru este cerut de către toate statele membre. Extinderea euroscepticismului în Uniune îi este favorabil Rusiei și va accentua destabilizarea proiectului european pe termen mediu și lung, urmărită de Vladimir Putin⁸⁵.

III.1. Amenințări geopolitice și impactul asupra frontierelor externe ale Uniunii Europene

Agresivitatea Rusiei în Ucraina și Siria și dorința a se impune ca pol global de putere și decizie determină o resetare geopolitică majoră și reprezintă o provocare strategică și o sursă de instabilitate pentru Uniunea Europeană; Rusia a arătat explicit că nu dorește să fie exclusă din procesul decizional privind conflictele globale și a lansat o intervenție militară în Siria pentru a dovedi că nu este doar o putere regională. Tensiunea dintre SUA și Rusia în conflictul sirian a generat o serie de implicații cu privire la abordarea unei soluții privind evoluția situației în regiune. Tensiunea a escaladat recent cu un nou conflict între Rusia și Turcia⁸⁶, declanșat odată cu doborârea unui avion rusesc de luptă pe teritoriul turcesc. Mai mult decât atât, statele baltice și est-europene privesc cu nemulțumire lipsa de coeziune privind o poziție comună față de Rusia. România, Polonia, Bulgaria și țările baltice sunt mult mai conștiente de pericolul unei Rusii revanșarde în fața NATO. Mai mulți oficiali ruși au ieșit cu declarații extrem de belicoase împotriva scutului anti-rachetă al NATO în România⁸⁷ și împotriva dorinței Suediei și a Finlandei de a-și întări capacitatea militară în

⁸³ <http://dailynewshungary.com/orban-hungary-observer-at-sunday-eu-summit-on-migration/> - *I hope this afternoon we will put an end to the open border policy which is totally against the Schengen Treaty, we will put an end to the invitation policy, which is against the international agreement of Schengen, and I hope everybody will say who is a member of the Schengen Treaty that we are ready to keep our word in the future* (în text, traducerea autoarei).

⁸⁴ *Iceland officially drops EU membership bid* (13.03.2015), disponibil online la: <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/iceland-officially-drops-eu-membership-bid-312877>.

⁸⁵ *Poland's Eurosceptic Future* (26.10.2015), disponibil online la: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=61741>.

⁸⁶ *TURKEY BLOCKADES RUSSIAN SHIPPING, BLACK SEA FLEET COMPLETELY CUT OFF* (29.11.2015), disponibil online la: <http://www.infowars.com/turkey-blockades-russian-shipping-black-sea-fleet-completely-cut-off/>.

⁸⁷ http://www.hotnews.ro/stiri-russia_report-20498776-rusia-cere-sua-romaniei-renunte-planurile-privind-amplasarea-scutului-antiracheta-cat-nu-este-prea-tarziu.htm și <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-20499846-reactia-mae-dupa-rusia-cerut-romaniei-sua-renunte-amplasarea-scutului-antiracheta-aceasta-capabilitate-aparare-pur-defensiva-nu-vizeaza-federatia-rusa-amenintari-rachete-balistice-din-afara-spatiului-.htm>.

vederea unei eventuale aderări la NATO⁸⁸. Neutralitatea Suediei este binecunoscută, însă evenimentele geopolitice recente îi îngrijorează și pe suedezi⁸⁹.

Radosław Sikorski, fostul ministru polonez de externe, arată că este nevoie de un NATO mai puternic, cu granițe clare în Europa care să dea un semnal clar despre securitatea europeană lui Vladimir Putin⁹⁰. În septembrie 2015, SUA au trimis trupe de infanterie și tancuri în mai multe țări din estul Europei, inclusiv în România și în țările baltice. Sikorski este citat de o agenție rusă spunând că este nevoie de „o zonă Schengen pentru tancurile americane în Europa”⁹¹. Summit-ul din 2014 din Țara Galilor a pus accent exclusiv pe capacitatea de reacție rapidă a NATO în Europa. Nevoia așa-numitului „vârf de lance” în Europa s-a dovedit mai imperioasă ca oricând, însă prezintă probleme logistice și de infrastructură. Generalul Ben Hodges, comandantul forțelor terestre americane din Europa a declarat că: „Am fost naiv să cred în urmă cu un an că, dacă toate statele sunt membre UE, vom putea să mutăm forțele în sus și în jos pentru eventualele exerciții. Este exact opusul. Chiar și în zona Schengen este nevoie de două săptămâni pentru notificări și autorizații diplomatice pentru a mișca un convoi blindat dintr-o țară în alta. Dacă avem nevoie de două săptămâni pentru a trece frontiera din Polonia în statele baltice, asta cu siguranță nu este o viteză adecvată pentru a le oferi decidenților opțiuni reale”⁹². Anexarea Crimeei de către Rusia și operațiunile rusești din estul Ucrainei au rezultat în cea mai puternică resuscitare a NATO de după cel de-Al Doilea Război Mondial, o apreciere care îi aparține Secretarului General NATO, Jens Stoltenberg⁹³.

În 2016 liderii statelor membre ale UE și cei ai NATO se vor întâlni la Varșovia în ceea ce se anunță a fi poate cel mai important summit al Alianței de după încheierea Războiului Rece, care își propune revizuirea strategiei militare a NATO. Opiniile sunt împărțite privind riscurile de securitate și amenințările la adresa Europei; unii lideri europeni doresc o colaborare cu Rusia, nu o excludere a acesteia în lupta împotriva terorismului jihadist global, care nu vine doar din zona ISIS, ci și din Nordul Africii (în special din zona MENA – Middle East and North Africa). Situația geopolitică în care operează acum NATO s-a schimbat radical față de anii anteriori și este nevoie de o ajustare a

⁸⁸ <http://archive.defensenews.com/article/20140612/DEFREG01/306120040/Russia-Warns-Sweden-Finland-Against-NATO-Membership>.

⁸⁹ *Sweden could join NATO if Russia's aggression persists* (17.09.2015), disponibil online la: <http://www.dw.com/en/sweden-could-join-nato-if-russias-aggression-persists/a-18720366>.

⁹⁰ *Poland's Sikorski Urges Tougher NATO Stance Against Russia* (14.06.2015), disponibil online la: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/poland-s-sikorski-urges-tougher-nato-stance-against-russia>.

⁹¹ *Schengen Visas for Tanks? Let's Call Them Tractors!* (02.10.2015), disponibil online la: <http://sputniknews.com/europe/20151002/1027929116/schengen-tanks-call-them-tractors.html>.

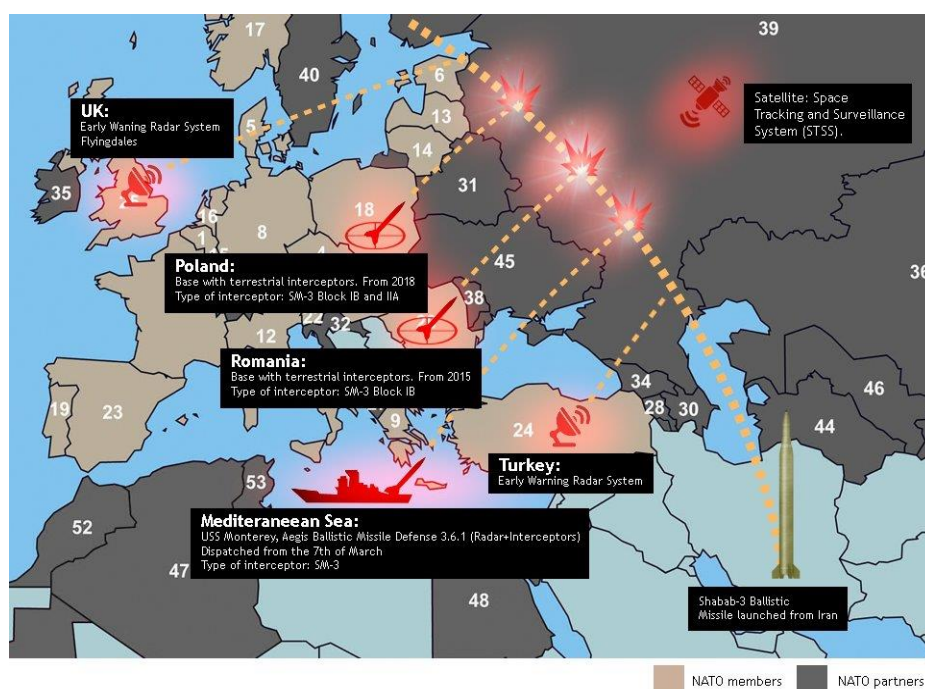
⁹² *Schizofrenia strategică a Europei poate afecta NATO* (13.10.2015), disponibil online la: <http://www.revista22.ro/schizofrenia-strategica-a-europei-poate-afecta-nato-59864.html>.

⁹³ *NATO Refocuses on the Kremlin, Its Original Foe* (23.06.2015), disponibil online la: http://www.nytimes.com/2015/06/24/world/europe/nato-returns-its-attention-to-an-old-foe-russia.html?_r=0.

modului de intervenție a Alianței în situații de criză. O analiză a *Rand Corporation*⁹⁴ arată că statele baltice vor fi imposibil de apărat dacă NATO nu își regândește modul de operare și nu gestionează Pasul Suwalki, punct-cheie pentru transportul terestru către țările baltice. În condițiile lipsei unei politici de securitate comune a UE, vulnerabilitățile NATO înseamnă expunerea statelor baltice, a României, Bulgariei și Poloniei unor riscuri de securitate extrem de mari.

Un alt motiv de îngrijorare îl constituie așa-numitul *război cibernetic*⁹⁵, ce implică deseori atacuri online, prin hackeri, asupra infrastructurii unui stat sau asupra unor instituții sau persoane cheie. Amenințările de acest tip sunt extrem de periculoase, întrucât este extrem de dificil să se afle rapid de unde emană. Un atacator cibernetic poate fi inclusiv un stat, nu neapărat un grup, mișcare sau *lup singuratic*. Rusia este suspectată de altfel că se află în spatele mai multor operațiuni care implică atacuri cibernetice⁹⁶, rețele fantomă de dezinformare online sau rețele care sponsorizează terorismul.

Figura 8. Scutul NATO antirachetă în Europa.



Sursa: <http://one-europe.info/eurographics/usnato-anti-missile-shield-in-europe>

⁹⁴ Olga, Oliker, Michael J. McNerney, Lynn E. Davis, NATO Needs a Comprehensive Strategy for Russia, RAND Corporation, Iulie 2015 - <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE143.html>.

⁹⁵ *Russia and the Cyber Threat* (13.05.2009), disponibil online la: <http://www.criticalthreats.org/russia/russia-and-cyber-threat>.

⁹⁶ *Russia playing the long game in global cyberwar campaign* (24.03.2015), disponibil online la: <http://www.ibtimes.co.uk/russia-playing-long-game-global-cyberwar-campaign-1493342>.

III.2. Criza refugiaților, migrația și imigrația - surse de conflict și riscuri asociate terorismului

Imigrația în Uniunea Europeană, legală sau ilegală, este un subiect controversat, care generează dezbateri aprinse, dar și o avalanșă de informații inexacte sau false către opinia publică, care au scopul de a cataliza atitudini negative, antiimigrație, antirefugiați, anti-*Celălalt* și să dinamiteze conflicte latente în statele membre cu largi comunități de imigranți. Pe fondul actualului exod al refugiaților și migranților, atacurile și atentatele teroriste din Paris din noiembrie 2015, instrumentate de către cetățeni europeni, imigranți, pot genera extremism și xenofobie ca reacție la aceste atacuri survenite din zone ale orașelor europene puternic impregnate de sărăcie, excluziune socială și uniformizare comunitară, rezultat al unor politici de guvernare și integrare culturală perfectibile. Guvernul belgian este acuzat, în urma repetatelor atacuri teroriste, că a facilitat construirea unor centre culturale și moschei în care se predică și se practică Islamul de orientare fundamentalist salafistă (o interpretare extrem de restrictivă și dură a Coranului, adoptată și de ISIS) și a permis introducerea în școlile belgiene a peste 600 de profesori salafiști⁹⁷. Influența acestor salafiști este considerată la ora actuală principala sursă de terorism din Belgia. Purtătorul de cuvânt al Centrului Cultural Islamic belgian, Fouad Belkacem, a fost condamnat la 12 ani închisoare la începutul anului 2015 pentru instigare la revolte și transformarea Belgiei într-un stat islamic⁹⁸. O discuție similară, cu puternice accente antirefugiați⁹⁹, a început recent în Germania, după atacurile și hărțuirea sexuală din noaptea de Anul Nou din fața catedralei din Koln a câtorva sute de femei de către un număr de 1 000 de migranți, majoritatea sirieni, adunați în piața din fața catedralei, care au acționat compact și organizat în ceea ce se cheamă hărțuirea *taharrush*.¹⁰⁰

În statele europene cu imigrație masivă și comunități semnificative de imigranți ca Germania, Franța, Olanda, Suedia, Danemarca se ridică tot mai des problema integrării imigranților în statele adoptive și se discută despre eșecul multiculturalismului european, notat chiar de către lideri europeni. Integrarea străinilor nu este deloc ușoară și s-a dovedit că segregarea în cartiere din suburbiile franceze a însemnat izolarea minorităților în cultura proprie, unde s-au hrănit resentimente și ură față de cultura majoritară segregaționistă. Atacurile și atentatele din noiembrie 2015 au expus o realitate cunoscută demult de către francezi: zone în care nu se intră, radicalizarea islamistă în rândurile populației musulmane, menținerea tradițiilor comunitare și respingerea modului de viață occidental. Pe de altă parte, dacă ne uităm la modelul britanic de integrare, al comunităților mixte de britanici albi cu britanici la a doua generație de imigranți, libertate religioasă

⁹⁷ *The 12 people and ideas that ruined Molenbeek* (18.11.2015), disponibil online la: <http://www.politico.eu/article/attack-on-paris-molenbeek-dirty-dozen/>.

⁹⁸ *Idem* p. 39.

⁹⁹ *Chaos and Violence: How New Year's Eve in Cologne Has Changed Germany* (08.01.2016), disponibil online la: <http://www.spiegel.de/international/germany/cologne-attacks-trigger-raw-debate-on-immigration-in-germany-a-1071175.html>.

¹⁰⁰ *Taharrush Gamea: has a new form of sexual harassment arrived in Europe?* (14.01.2016), disponibil online la: <http://blogs.spectator.co.uk/2016/01/how-much-do-we-actually-know-about-the-arab-phenomenon-of-group-harassment/>.

și de asociere observăm că imigranții britanici sunt mult mai bine integrați în societatea britanică, făcând parte din Britishness-ul autohton¹⁰¹. Excepțiile sunt tinerii jihadiști și imamii radicali, însă britanicii sunt foarte atenți cu politicile de imigrare și integrare, pe care le monitorizează și actualizează regulat¹⁰², sunt foarte stricți cu privire la numărul de imigranți, refugiați și solicitanți de azil pe care îi acceptă și nu doresc să fie parte a Schengen. Fără îndoială, ușurința cu care se călătorește în spațiul Schengen a fost un important facilitator al traficului de arme ilegale¹⁰³.

Dincolo de amenințarea fatală a ISIS și impactul devastator pe care cucerirea de teritorii în cele două state – Siria și Irak – îl are asupra Europei, asistăm la un tip de terorism hibrid, facilitat de tehnologie și conexiunile facile via internet, practicat de amatori, deseori tineri europeni fără nicio legătură cu jihadismul global. Noul terorism beneficiază din plin de libertatea de mișcare și lejeritatea controalelor vamale, mai ales în spațiul european parte a Schengen, pentru a se mișca nestingheriți dintr-o parte în alta, iar serviciile secrete europene au confirmat un flux de tineri jihadiști europeni plecând către Siria, numiți combatanți stăini, al căror număr se ridică la peste 5000, cu proveniență europeană. Toate aceste grupări teroriste sunt alimentate cu armament de ultimă generație și tehnologie performantă, activând global în rețele informale, prin care transmit informații și recrutează cu succes prin rețelele online. Aceste grupări și conflicte au generat un nou val de migranți și refugiați către Europa, care ridică nu doar probleme umanitare și logistice complexe, ci și de securitate. Președintele Barack Obama i-a denumit pe teroriștii ISIS ca „ucigași care se pricep la social media”¹⁰⁴ și care știu să profite de vulnerabilitățile celor pe care îi recrutează cu o ideologie extremistă virulentă și periculoasă care are impact rapid datorită mediei sociale.

Guvernele naționale și Comisia Europeană au anunțat în ianuarie 2015, după atacul din Paris, că vor adopta noi legi pentru a combate terorismul. Există deja o rețea comună (*Radicalisation Awareness Network*) și programe naționale privind deradicalizarea, integrarea recruților din rețelele teroriste la întoarcerea în Europa și eforturi de prevenire a recrutărilor prin combaterea terorismului cibernetic, rețele active în social media, prin colaborare cu comunitățile și societatea civilă. Pe de altă parte, există și preocuparea cu privire la îngrădirea libertății de exprimare în contextul măsurilor de control a narativelor extremiste și a măsurilor de combatere a terorismului. O dezbatere actuală se deschide asupra planului și limitelor în care eforturile de a minimiza riscurile și amenințările extremiste și teroriste nu subminează valorile europene fundamentale pe care aceste măsuri urmăresc să le protejeze; linia este foarte fină, iar dezbaterea este abia la început în Marea Britanie,

¹⁰¹ UK debate over Islam and 'Britishness' (20.01.2015), disponibil online la: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/01/uk-debate-over-islam-britishness-20151206261990661.html>.

¹⁰² New immigration rules for visitors to the United Kingdom (06.05.2015), disponibil online la: <https://www.freemovement.org.uk/new-immigration-rules-for-visitors-to-the-united-kingdom/>.

¹⁰³ *Idem* p. 39. Peste 82.154 cazuri de arme ilegale au fost aduse în fața instanțelor belgiene între 2009 și 2013, ceea ce înseamnă un caz la 100 de cetățeni belgieni.

¹⁰⁴ <http://www.adweek.com/tvnewser/pres-obama-cites-social-media-as-isis-recruiting-tool/277587> - „These are killers with fantasies of glory, who are very savvy when it comes to social media, and are able to infiltrate the minds of not just Iraqis or Syrians, but disaffected individuals around the world”, the President said.

Germania și Danemarca, însă se va extinde și în celelalte state membre care se confruntă cu fenomene similare.

Theresa May, secretarul britanic al afacerilor interne a precizat că strategia britanică de combatere a extremismului terorist, lansată pe 19 octombrie 2015, va urmări inclusiv închiderea moscheilor și interdicții pentru extremiștii (lipsă de acces la internet) care lucrează cu copii și grupuri vulnerabile, precum și cei care au un discurs care promovează ura. May consideră că extremismul și ideologia radicalizării reprezintă o amenințare fără precedent pentru Marea Britanie¹⁰⁵. Strategia britanicilor își propune să îmbunătățească buna guvernare și mecanismele de control și încurajare a avertizorilor de integritate. Mai mult decât atât, britanicii vor demara o investigație oficială privind aplicarea legii islamice (*sharia*), care deși este incompatibilă cu legea britanică, propagă radicalizarea extremistă de factură religioasă, considerată amenințarea fundamentală a acestei generații. Strategia vine la un an după un raport independent în Birmingham a șefului contra-terorismului britanic Peter Clarke¹⁰⁶, care a arătat că extremismul în școlile britanice include:

- o retorică antioccidentală, în mod particular anti-SUA și anti-Israel;
- segregacionism - divizarea lumii între Noi și Ceilalți, Ceilalți fiind percepuți ca fiind toți nonmusulmanii și musulmanii care dezaprobă Islamul de orientare salafistă și Daesh (ISIL/ISIS);
- percepția unei conspirații globale împotriva musulmanilor;
- încercări repetate de a impune vederile proprii asupra celorlalți;
- intoleranță față de diversitate, indiferent dacă este vorba de seculari, alte religii sau alți musulmani.

Raportul nu ajunge la o concluzie cu privire la miza extremismului în școlile britanice, dacă este parte a unei agende politice mai largi sau doar parte a unor convingeri ferme ale unei comunități locale din Birmingham, dar arată că legăturile și discuțiile din chat-urile online și rețelele de socializare indică un mod de gândire colectiv care poate fi descris ca fiind islamist¹⁰⁷, prin excluderea unor credințe alternative (interzicerea târgului de Crăciun, lecțiile de teatru excluse din program, interzicerea instrumentelor muzicale pentru copii și eliminarea artei din curriculum). Strategia britanică actuală, care a pornit de la acest raport, marchează o delimitare de strategia

¹⁰⁵ *Theresa May: UK faces 'unprecedented threat' from extremism* (19.10.2015), disponibil online la: <http://www.bbc.com/news/uk-34568996>.

¹⁰⁶ *Trojan horse inquiry: 'A coordinated agenda to impose hardline Sunni Islam'* (11.08.2014), disponibil online la: <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jul/17/birmingham-schools-inquiry-hardline-sunni-islam-trojan-horse>.

¹⁰⁷ *Report into allegations concerning Birmingham schools arising from the 'Trojan Horse' letter* (22.08.2014), disponibil online la: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/340526/HC_576_accessible_-_pdf.

anterioară antiterorism, considerată eronată, prin care s-au asimilat terorismului noțiunile subiective de extremism și practici islamiste. Acum se sancționează și discursul urii, care include toate tipurile de discurs care promovează frica și ura, indiferent dacă sunt islamiste sau neonaziste, iar abordarea este mult mai dură: comunitățile și practicile musulmane vor trebui să facă dovada că respectă modul de viață și valorile britanice. Desigur că acest aspect ridică anumite probleme de legalitate și de limită a interpretării într-un sens sau altul, iar imprecizia juridică poate lăsa loc unor abuzuri ale autorităților.

Uniunea Europeană a dezvoltat și proiecte pilot de combatere a radicalizării în mai multe țări europene, dar și externe. La începutul lunii septembrie 2015 a fost lansat un astfel de proiect anti-radicalizare la Bruxelles pentru zona Sahel-Maghreb¹⁰⁸. Scopul este acela de a preveni și restrânge amenințările pe care le ridică extremismul violent. Zona Sahel-Maghreb este considerată o amenințare trans-regională complexă datorită unui complex de factori socioeconomi, generaționali, etnici, rasiali, tribali și ideologici¹⁰⁹. Deseori sursele extremismului violent sunt multiple: sărăcia, corupția flagrantă, conflictele tribale, instabilitatea politică care sunt speculate de către grupuri extremiste oferind un sens al apartenenței la o comunitate sau niște valori comune.

În raportul privind situația amenințărilor teroriste în Uniunea Europeană se arată că ISIS și grupurile afiliate acestuia au capacitatea și resursele de a organiza atacuri teroriste și acte violente și se estimează că acestea se vor intensifica¹¹⁰. Așadar filtrarea migranților și distingerea refugiaților de migranți economici, precum și necesitatea unui *profiling* sunt obligatorii în această etapă a crizei migrației, pentru a evita vulnerabilizarea mecanismelor UE și riscurile de securitate asupra statelor membre și în privința protecției și securității cetățenilor europeni. În același timp trebuie observate și respectate standardele internaționale în materia drepturilor omului. Fără îndoială, trăim într-o etapă istorică în care presiunea asupra drepturilor individuale și libertăților este extrem de puternică.

Agenda europeană antiterorism, ca și măsurile pentru combaterea radicalizării și recrutării în terorism¹¹¹ operează pe mai multe dimensiuni: 1. găsirea surselor de alimentare a radicalizării și prevenirea recrutării de către grupări teroriste și prin schimbarea narativului violent cu alternative; 2. controlul granițelor și noi măsuri împotriva celor care sunt acuzați de intenții criminale sau teroriste; 3. cooperarea europeană și internațională.

¹⁰⁸ *European Union External Action Service Strategy for Security and Development in the Sahel*, disponibil online la: http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

¹⁰⁹ *Countering Radicalisation and Violent Extremism in the Sahel-Maghreb Region* (10.09.2015), disponibil online la: http://unicri.it/news/article/2015-09-10_Countering_Radicalisation_and_Violent.

¹¹⁰ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015* (06.07.2015), disponibil online la: <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>.

¹¹¹ *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response* (15.01.2014), disponibil online la adresa http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/docs/communication_on_preventing_radicalisation_and_violence_promoting_extremism_201301_en.pdf.

Comisia Europeană se coordonează cu ONU pentru combaterea terorismului¹¹², ca și în actuala criză a refugiaților, pentru un răspuns umanitar adecvat și relocare. De altfel, agenda privind combaterea terorismului a Comisiei Europene reflectă rezoluția ONU privind combatanții teroriști străini¹¹³. Ambiția Uniunii este aceea de a implica mai mulți parteneri naționali, regionali și internaționali, dar deja am văzut că acest lucru nu este posibil fără o înțelegere comună a amenințărilor, soluțiilor și fără alinierea legislației naționale sau delegarea de putere decizională către *Consiliul European*, pentru găsirea și implementarea rapidă a unor soluții de criză, prin consultarea șefilor de stat și de guvern și trecerea unor propuneri legislative prin Parlamentul European în regim de urgență.

La nivel european și național, pe fondul numărului din ce în ce mai mare de luptători teroriști străini care se reîntorc în Europa, guvernele țărilor membre și-au pus problema unor măsuri care să permită accesul la datele pasagerilor și o bază de date comună funcțională. Se lucrează la o directivă europeană care să permită schimbul rapid de informații (similar mandatului european) în cazul pasagerilor care vin sau pleacă din state non-UE¹¹⁴, cu acces la toate datele esențiale, itinerar, adresă, nume, bancă, alte detalii. Discuția este ceva mai veche (din 2011) și a fost blocată până acum de comisia privind libertățile civile din Parlamentul European pe fundamentul posibilității de a viola drepturile fundamentale, fără suficiente garanții (ceea ce judecătorii americani consideră « relevant »). În general, atât experții, cât și politicienii au înțeles că o schimbare este necesară. Limita juridică urmează să fie trasată prin acord și clarificări juridice cu comisiile pentru drepturi și libertăți din PE și urmând argumentele Curții Europene de Justiție. Hotărârea CEJ din aprilie 2014¹¹⁵ stabilește însă în mod clar unde ar trebui plasată această limită dintre protecția drepturilor și accesul autorităților la viața privată și datele personale ale cetățenilor.

După atacurile din noiembrie 2015 din Paris, Franța și Grecia au cerut crearea unei agenții europene de securitate, însă germanii se opun justificând principiul suveranității naționale și nevoia unei cooperări mult mai strânse între statele membre în privința informațiilor de securitate, în locul creării unei noi agenții¹¹⁶. Miniștrii de interne ai țărilor membre ale Acordului Schengen discută noi măsuri privind întărirea controalelor asupra tuturor călătorilor la granițele externe, ceea ce evident incumbă o presiune suplimentară și nedorită asupra statelor membre care nu sunt membre ale Schengen (România, Bulgaria, Marea Britanie). Liderul grupului ALDE din Parlamentul European, Guy Verhofstadt a solicitat în 18 noiembrie 2015, la o dezbatere în Bruxelles, crearea unor gărzi europene de control la granițe și pe coastele Mediteranei, în contextul eșecului cooperării europene

¹¹² *United Nations General Assembly Adopts Global Counter-Terrorism Strategy*, disponibil online la: <http://www.un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>.

¹¹³ United Nations Security Council resolution – UNSCR 2178 (2014).

¹¹⁴ Passenger Name Records (EU PNR).

¹¹⁵ *Curtea de Justiție declară nevalidă directiva privind păstrarea datelor* (11.04.2015), disponibil online la: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054ro.pdf>.

¹¹⁶ *EU calls for European intelligence agency* (20.11.2015), disponibil online la: http://www.expatica.com/fr/news/country-news/EU-calls-for-European-intelligence-agency_540946.html.

în securitate¹¹⁷. El și-a argumentat solicitarea prin faptul că Franța a solicitat activarea articolului 42.7 din Tratatul de la Lisabona, ceea ce presupune că atunci când un stat membru este victima unei agresiuni pe teritoriul său, celelalte state au obligația de a ajuta și asista acel stat prin toate mijloacele care le stau la dispoziție și a cerut un sistem obligatoriu de schimb de informații securizate sau crearea unei structuri de securitate europeană care să funcționeze. Discuții în contradictoriu la nivelul CE sunt cauzate și de directiva PNR pentru pasagerii serviciilor aeriene care intră sau ies din UE și care presupune schimb de informații la nivel european asupra acestor date colectate, ceea ce afectează directiva privind protecția datelor personale. Propunerea PNR actuală presupune colectarea detaliilor pasagerilor în bazele de date naționale, nu într-o bază de date comună, europeană. O altă directivă, cea privind retenția și colectarea datelor personale, a fost invalidată ca nelegală de către Curtea Europeană de Justiție¹¹⁸.

III.3. Impactul crizei migrației și al măsurilor antiterorism asupra valorilor europene

Coincidența dintre înmulțirea atacurilor teroriste pe teritoriul european, radicalizarea în rândul tinerilor europeni și criza refugiaților sirieni, irakieni și afgani prezintă totodată o oportunitate de legiferare, și anume: corelarea strategiei antiterorism și a strategiei de securitate cu strategiile de deradicalizare și cu strategia privind migrația în Europa, pentru o viziune pe termen lung, care să răspundă unei crize multifacetate cu impact pe termen lung asupra identității europene. Impactul acestor evenimente asupra identității și viitorului Uniunii Europene este semnificativ, din mai multe puncte de vedere:

- se redimensionează rolul UE în relațiile internaționale și al capacității europenilor de a interveni;
- se redimensionează modul de luare al deciziilor la nivel european, prin reacția liderilor est-europeni cu privire la unilateralismul german;
- se redimensionează principiul solidarității europene;
- se redimensionează accentul pus pe frontierele externe ale UE și pe securitatea Uniunii;
- se revizuieste Acordul Dublin, după suspendarea *de facto* în timpul crizei refugiaților și principiul libertății de circulație în spațiul UE;
- se revizuieste acordul cu SUA privind protecția datelor (*safe harbour*), după ce a fost declarat nelegal de către CEJ;
- se redefinesc politicile comune și implementarea dreptului european în statele membre;

¹¹⁷ *Verhofstadt calls for creation of EU intelligence agency* (18.11.2015), disponibil online la: <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/verhofstadt-calls-creation-eu-intelligence-agency-319630>.

¹¹⁸ *The Court of Justice declares that the Commission's US Safe Harbour Decision is invalid* (06.10.2015), disponibil online la: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150117en.pdf>.

- se redefineste cooperarea cu parteneri internationali in domeniul terorismului si al intervenției externe.

Analiza din secțiunea de față atinge pe scurt aspectele esențiale privind măsurile antiteroriste și de securitate asupra drepturilor, libertăților și valorilor europene fundamentale, urmând apoi să insiste asupra libertății de circulație în spațiul european și pe deciziile din reuniunile Consiliului European din cursul anului 2015 determinate de criza migrației, care au ridicat problema inaplicabilității Schengen și Dublin, așa cum sunt acum în vigoare, și riscurile de securitate pentru Uniune, precum și tipul de răspuns adecvat la o presiune migraționistă fără precedent asupra frontierelor și resurselor Uniunii. Sosirea a circa un milion de migranți în Europa în cursul acestui an și parțial anul trecut, dintre care mulți imigranți ilegali (alimentând percepția conform căreia sunt o amenințare de securitate), a determinat deja o serie de implicații pe termen mediu și lung:

- reconsiderarea valorilor europene, în sensul mutării accentului pe securitate și măsuri de prevenire și combatere a extremismului și terorismului jihadist;
- revizuirea dreptului european în materie de azil și granițe;
- reformularea principiului solidarității europene și a componentelor sale precise în situații de criză;
- măsuri și strategii de combatere a extremismului care încalcă drepturi fundamentale și valori europene, cum ar fi libertatea de exprimare, de circulație sau de asociere;
- tensiuni sociale în interiorul statelor membre, dar și între statele membre cu privire la o abordare comună a crizei.

Problema cea mai dificilă, pe termen lung, va fi integrarea solicitanților de azil care rămân, după sortarea lor în funcție de criteriile privind azilul și statutul de refugiat; integrarea va însemna cheltuieli bugetare pentru școlarizare, cursuri de limbă și cultură, integrare pe piața forței de muncă (din 850 de refugiați intervievați prin programul pilot *Early Intervention* numai 65 și-au găsit loc de muncă în Germania). Implicit, înseamnă personal insuficient și nevoia de a aloca fonduri și de a angaja oameni pregătiți să lucreze cu refugiați traumatizați de război sau minori cu traume (10 400 de minori neînsoțiți în Germania în 2014, iar anul acesta 6 000 de minori din Afganistan, Eritreea și Somalia), ceea ce înseamnă o nevoie de câteva mii de asistenți sociali cu pregătire specifică¹¹⁹; în Germania deja se ridică aceste probleme și sunt voci care aproximează că identitatea germană va avea de suferit în deceniile următoare și că integrarea acestor oameni va dura până în 2040; durează între 5-7 ani să integrezi un tânăr refugiat, să învețe germana și cursuri vocaționale, ceea ce implică costuri enorme; serviciile sociale germane sunt nepregătite pentru un astfel de val uriaș de oameni sosit pe teritoriul Germaniei. Se pune problema unor legi noi pe care să se poată transfera migranți între landurile germane, Munchen și Berlin fiind copleșite și supra-solicitate¹²⁰.

¹¹⁹ *The Breaking Point? Germany's Asylum System Struggles to Cope* (13.09.2015), disponibil online la: <http://www.spiegel.de/international/europe/german-asylum-system-stretches-to-breaking-point-a-1052546.html>

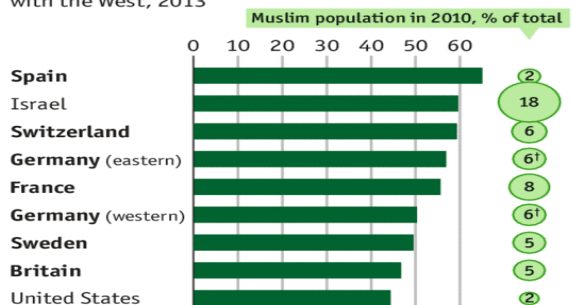
¹²⁰ Idem 63.

Figura 9. Percepții ale Islamului în Europa și statistică a arestărilor terorștilor în Europa.

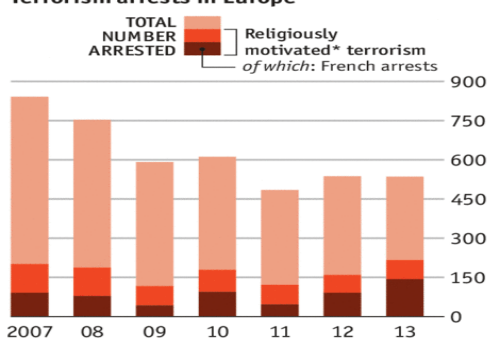
Islam in Europe

Perception of Islam

% of respondents who think that Islam is not compatible with the West, 2013

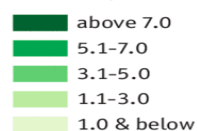


Terrorism arrests in Europe



Muslim population

% of total, 2010

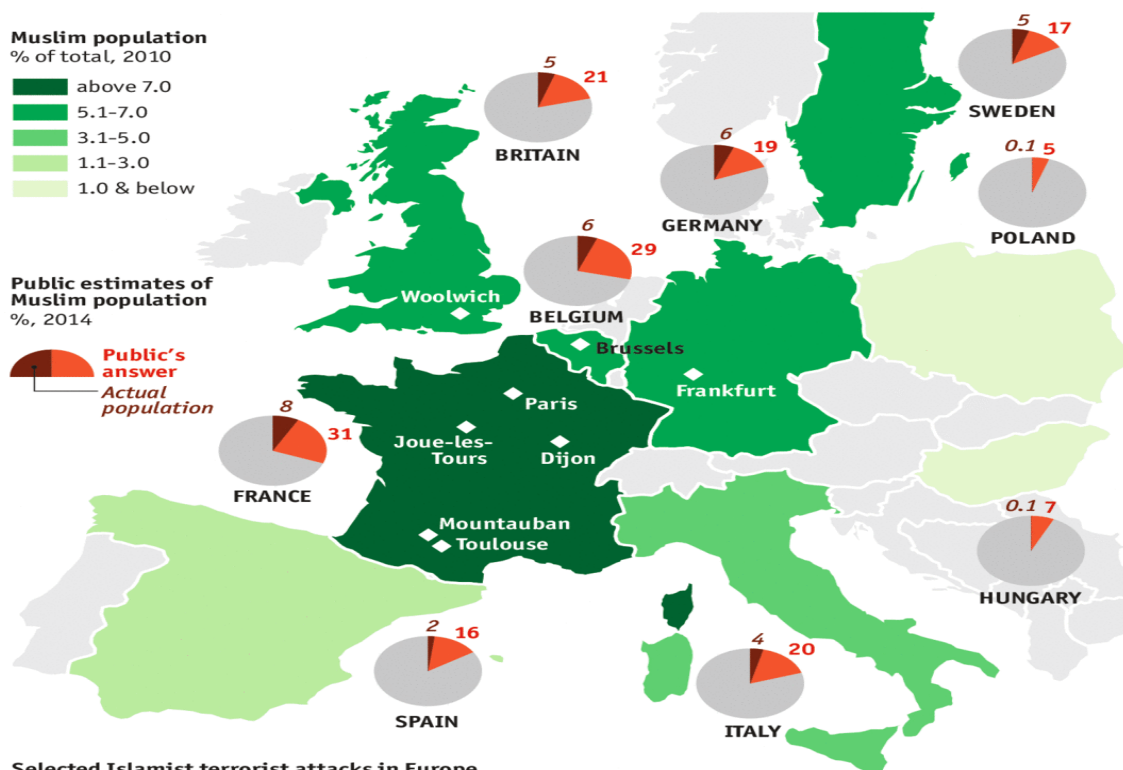


Public estimates of Muslim population

%, 2014

Public's answer

Actual population



Selected Islamist terrorist attacks in Europe

Date	Location	Dead	Injured	Attack on
Mar 2nd 2011	Frankfurt, Germany	2	2	Military
Mar 11th 2012	Toulouse and Mountauban, France	7	5	Military and civilians
May 22nd 2013	Woolwich, Britain	1	0	Military
May 25th 2013	Paris, France	0	1	Police
May 24th 2014	Brussels, Belgium	4	0	Civilians
Dec 20th 2014	Joue-les-Tours, France	0	3	Police
Dec 22nd 2014	Dijon, France	0	11	Civilians
Jan 7th 2015	Paris, France	12	11	Civilians and police

Sources: Bertelsmann Stiftung; Pew Research; Europol; Ipsos; press reports; *The Economist*

*Defined as Islamist before 2010 †All Germany

Economist.com/graphicdetail

Sursa: Bertelsmann Stiftung; Pew Research; Europol press reports. *The Economist*.

Libertatea de circulație le permite cetățenilor Uniunii Europene să se mute și să acceseze, sub anumite condiții, sistemul de beneficii dintr-un stat membru în care trăiesc, prin alegerea lor. Acest principiu funcționează încă de la înființarea Comunității Economice Europene și a avut ca scop inițial mobilitatea forței de muncă. Libertatea de mișcare este parte a cooperării și solidarității statelor membre ale Uniunii și este unul dintre pilonii unei societăți deschise. Cu toate acestea, în contextul globalizării și al unor tendințe regionale sau globale care afectează piața muncii și economiile mai multor state, în 2013 Germania, Marea Britanie, Austria și Olanda au cerut schimbarea regulilor privind libertatea de mișcare în UE¹²¹, în scopul de a limita abuzarea serviciilor sociale și ale beneficiilor de asistență din partea statelor-gazdă. Intenția a fost de a contracara migrația ridicată a central și est-europenilor către aceste țări, cu un generos sistem de alocații. În contextul imigrației ilegale din vara și toamna anului 2015, UE a revenit la o nouă abordare, prin care intenționează să sprijine migrația legală în interiorul UE și să implementeze beneficiile cărții albastre (*Blue Card*). Cele patru state membre care au solicitat precizări și reguli suplimentare privind libertatea de mișcare s-au referit și la condiționările impuse în Directiva 2004/38/EC¹²² asupra libertății de mișcare și anume la limitările impuse de tratatele UE. Art. 21 al tratatului de funcționare al UE prevede că cetățenii europeni se pot muta liber dintr-un stat în altul, dar sub condiționările și limitările din tratate și de măsurile care le implementează. Stresul pe care unele orașe și municipalități din UE îl resimt ca urmare a migrației din alte state membre implică costuri suplimentare pentru statele gazdă, întrucât noii imigranți vin și solicită asistență socială.

S-a solicitat așadar combaterea folosirii abuzive a dreptului la liberă circulație în UE de către cetățeni europeni sau de către cetățeni ai unor state terțe care evită controalele de imigrație. Acest tip de imigrație amenință conținutul libertății de mișcare prevăzut ca să permită munca, studiul sau afacerile în alte state membre. De asemenea, coeziunea și solidaritatea europeană sunt amenințate. Drept urmare, se dorește, cel puțin de către anumite state membre, combaterea și limitarea, prin măsuri legale și financiare, a migrației din interiorul Uniunii, a cetățenilor europeni care accesează sistemul de beneficii și alocații sociale. Problema fundamentală a prevederilor legale europene actuale este aceea că, deși cei care abuzează sau fraudează modalitățile de exercitare a libertății de mișcare în statele gazdă pot fi expulzați, ei pot oricând să se reîntoarcă, neexistând interdicții legale de vreun fel. Așadar se dorește găsirea unei definiții comune la nivel european a ceea ce înseamnă abuz și fraudă a prevederilor privind libertatea de mișcare în spațiul european, pentru a putea implementa sancțiuni eficace pentru încălcarea acestora. Subsidiar, s-a discutat despre îmbunătățirea condițiilor de viață din statele de origine a acestor imigranți și alocarea unor fonduri în acest sens. Îngrijorarea europeană privind exploatarea abuzivă a resurselor statelor membre înstărite a sosit pe fondul unei continue migrații de cetățeni din statele europene mai sărace și folosirea unor mijloace nelegale pentru accesarea beneficiilor sociale. Sub presiunea migrației actuale este posibil ca noi măsuri de modificare a funcționării aplicării libertății de circulație în statele membre să fie luate în discuție.

¹²¹ http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf.

¹²² *Dreptul la liberă circulație și ședere în UE*, disponibil online la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=URISERV:I33152&from=RO>.

Cu privire la presiunea pe frontierele Uniunii, precum și cu privire la inaplicabilitatea Schengen, prin permiterea unor fluxuri de migranți să circule neînregistrați dintr-o frontieră europeană în alta, datorită presiunii extreme a fluxurilor migraționiste puse asupra Greciei, care a eșuat în înregistrarea tuturor acestor migranți, așadar fără respectarea directivelor cu privire la recepția, înregistrarea și identificarea acestora, Președintele Comisiei Europene, Jean-Claude Juncker a acceptat cererea Germaniei de a reintroduce controale temporare la granița cu alte state membre ale UE¹²³, în mod particular la granița cu Austria. Posibilitatea de a suspenda libera circulație între frontierele statelor membre ale UE și Schengen este prevăzută pentru situațiile de criză în art. 16. UE are obligația de a asigura principiul proportionalității unor astfel de măsuri astfel încât granițele deschise și libera circulație să revină la normalitate într-un timp cât mai scurt. Frontierele externe ale UE nu au fost capabile să facă față fluxului de migranți. Fluxul de migrație masivă din lunile august și septembrie 2015 a venit dinspre Grecia, Turcia și, în lunile precedente, dinspre Italia. Pe scurt, în fața a peste 450 000 de migranți sosiți în Germania, dintre care 13 000 ajunși în Munchen într-o singură zi, chiar și o țară ca Germania se poate simți depășită de situație¹²⁴.

Există noi riscuri pentru UE în contextul crizei migrației, mai ales a celei ilegale, care folosește rețele din ce în ce mai complexe de trafic și traversare a granițelor, de aceea distrugerea acestor rețele, stabilirea țărilor sigure de origine și a unui mecanism european de returnare a devenit o prioritate. Comisia a luat în considerare și revizuirea Codului frontierelor Schengen și al procedurilor Schengen¹²⁵, pentru a permite verificări sistematice ale cetățenilor europeni care intră în zona Schengen prin granițele externe, pentru a putea detecta mișcări suspecte, în mod particular ale combatanților teroriști străini. Actualele reguli Schengen permit controlului de graniță să consulte baze de date ale poliției cu privire la cetățenii europeni, dar numai într-o manieră nesistematică, astfel încât poliția de frontieră poate cere baza de date cu privire la un cetățean care pare suspicios, dar nu poate verifica *a priori* orice cetățean european. Implicațiile asupra identității europene prin restrângerea libertății de mișcare în spațiul european sunt profunde și pot genera alterarea în lanț și a altor principii europene privind cooperarea și unitatea dintre statele europene. Uniunea Europeană, prin criza migrației și prin criza atacurilor teroriste repetate, trece prin cel mai dur test al valorilor ei și al solidității proiectului european în situații care o vulnerabilizează și slăbesc.

Acordul de la Dublin din 1990, care a fost revizuit de două ori, ultima oară în 2013, prin regulamentul nr. 604/2013 adoptat de UE¹²⁶, prevede în art. 3 că statele UE examinează orice cerere de protecție internațională de pe teritoriul oricăruia dintre ele, însă cererea este examinată de către

¹²³European Commission Statement following the temporary reintroduction of border controls by Germany, particularly at the German-Austrian border (13.09.2015), disponibil online la: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5638_en.htm.

¹²⁴<http://www.spiegel.de/international/europe/german-asylum-system-stretches-to-breaking-point-a-1052546.html>.

¹²⁵EU leaders to call for revision of Schengen Border Code (02.12.2015), disponibil online la: <http://www.politico.eu/article/eu-leaders-to-call-for-revision-of-schengen-border-code/>.

¹²⁶REGULAMENTUL (UE) NR. 604/2013, disponibil online la: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>.

un singur stat membru care întrunește criteriile stabilite în capitolul III ale regulamentului. Regula care nu a funcționat în criza refugiaților sirieni și afgani din lunile august și septembrie 2015 este cea stipulată în alin. 2: „atunci când niciun stat membru responsabil nu poate fi desemnat pe baza criteriilor menționate în prezentul regulament, primul stat membru în care a fost prezentată cererea de protecție internațională este responsabil de examinarea acesteia”. Mai mult decât atât, în alin. 3 regulamentului stabilește că „atunci când este imposibilă transferarea solicitantului către statul membru desemnat inițial drept responsabil, pentru că există temeiuri substanțiale de a crede că în acel stat membru există deficiențe sistemice ale procedurii de azil și ale condițiilor de primire a solicitanților care duc la un risc de tratament inuman sau degradant în sensul articolului 4 din *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*, statul membru care îndeplinește procedura de determinare a statului membru responsabil continuă examinarea criteriilor stabilite la capitolul III, pentru a determina dacă alt stat membru poate fi desemnat drept responsabil. Atunci când transferul nu poate fi efectuat în temeiul prezentului alineat, către unul dintre statele membre desemnate pe baza criteriilor stabilite la capitolul III și nici către primul stat membru în care a fost prezentată cererea, statul membru care îndeplinește procedura de determinare a statului membru responsabil devine statul membru responsabil”.

Uniunea Europeană are un sistem de azil comun¹²⁷ care cuprinde standarde minimale și proceduri pentru azil în statele membre ale Uniunii Europene; cu toate acestea UE a emis 40 de decizii de sancționare în data de 23 septembrie 2015¹²⁸ pentru statele membre care nu au implementat în legislația națională aceste proceduri și standarde minimale care fac parte din dreptul european cuprins în *Agenda Europeană pentru Migrație* și în mult dorita politică europeană comună în domeniul migrației și azilului. Statele membre trebuie să răspundă atenționării formale și în termen de două luni trebuie să notifice Comisia cu privire la transpunerea în dreptul intern a directivelor. O opinie argumentată poate fi trimisă dacă statele nu se conformează cerințelor de drept european; în ultimă instanță statele membre care nu aplică normele comune în dreptul intern pot fi acționate în justiție în fața Curții Europene de Justiție. În sensul unei politici de azil mai puternice¹²⁹, Comisia își propune: implementarea deplină a sistemului comun de azil european printr-un nou mecanism de monitorizare; evaluarea sistemului Dublin până la jumătatea anului 2016 în vederea revizuirii sale; inițiative decisive pentru combaterea abuzării sistemului de azil european; considerarea stabilirii unui proces decizional cu privire la azil care să garanteze tratament egal pentru solicitanții de azil în toată Europa.

¹²⁷ *Common European Asylum System*, disponibil online la: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm.

¹²⁸ *More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work* (23.09.2015), disponibil online la: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm.

¹²⁹ Idem 81.

III.4. Impactul atacurilor teroriste asupra granițelor externe ale Uniunii Europene și redefinirea solidarității europene

La dreptul european în domeniul migrației și azilului se adaugă și mecanismul comun privind frontierele externe ale Uniunii Europene - FRONTEX. În domeniul managementului frontierelor, UE a creat inițial, încă din 1999, Unitatea Comună privind granițele externe (*External Border Practitioners Common Unit*), un grup de lucru compus din membri ai *Comisiei Strategice asupra Imigrației, Frontierelor și Azilului* (SCIFA) și din directorii vămirilor naționale și de control al frontierelor¹³⁰. FRONTEX a fost stabilit ulterior, în 2004, prin decizia adoptată de Consiliul European – EC 2007/2004¹³¹.

Una dintre problemele fundamentale ale crizei actuale a refugiaților este chiar eșecul parțial al FRONTEX, care a funcționat bine pe granița maritimă în Marea Mediterană, în efortul coordonat al pazei de coastă italiene și grecești, dar extrem de prost pe granițele externe ale UE. Analizele de risc, numite „situational awareness” ale FRONTEX ar fi trebuit să avertizeze din timp asupra unor amenințări potențiale sau emergente la nivelul statelor membre UE, inclusiv cu privire la rutele de migrație ilegală.¹³² Nu întâmplător, Comisia și Consiliul European au decis un rol mult mai puternic pentru FRONTEX în perioada următoare¹³³. În privința salvării vieților și securizării granițelor externe¹³⁴, FRONTEX a avut un rol pozitiv pe Mediterana în salvarea a 7 300 de persoane din cei 24 000 de migranți salvați în Canalul Siciliei la începutul anului 2015. Comisia își propune: revizuirea programului Smart Borders Package; finanțarea inițiativelor care întăresc capacitatea țărilor din Africa de Nord de a interveni și salva viețile migranților aflați în dificultate; o inițiativă de stabilire a unui sistem european de gărzi de graniță; un rol mai puternic pentru FRONTEX.

Mecanismul de relocare al UE, intereuropean prevede un răspuns coordonat pentru situații de presiune disproporționată, cum s-a întâmplat în Ungaria, Slovenia, Germania, ceea ce permite transferul între state, dar numai al persoanelor care beneficiază deja de o formă de protecție internațională; în situația actuală înregistrarea și procesarea cererilor de azil solicită extrem de mult capacitatea oricărui stat membru. Primul proiect de relocare la nivel european a avut loc în 2010-2011 în timpul crizei malteze¹³⁵, cu rezultate modeste, un număr de 227 persoane fiind relocate între șase state europene. Un al doilea program de relocare în 2012-2013 a implicat mai multe state pentru un

¹³⁰ *Origin*, disponibil online la: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>.

¹³¹ http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf.

¹³² *Mission and Tasks*, disponibil online la adresa <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>.

¹³³ *European Agenda on Migration 2015 – four pillars to better manage migration*, disponibil online la adresa http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_en.pdf.

¹³⁴ *Idem* p. 89.

¹³⁵ *EU Pilot Project on Intra-EU Relocation from Malta* (EUREMA) was implemented under ERF Community Actions in 2010 and 2011. EUREMA was the first multilateral intra-EU relocation initiative, and was led by the Maltese authorities and implemented by IOM with the participation of ten Member States - France, Germany, Hungary, Luxembourg, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia and the UK - with the active involvement of UNHCR. - <http://www.resettlement.eu/page/intra-eu-relocation>.

număr de 265 de persoane relocate¹³⁶. S-a propus și discutat o schemă permanentă de relocare și recunoașterea reciprocă a deciziilor de acordare a unei forme de protecție internațională a unui stat membru UE.

La reuniunea partidului popularilor europeni de la Madrid din 22 octombrie 2015, președintele Consiliului European Donald Tusk s-a referit la datoria de a oferi securitate cetățenilor europeni și de a proteja teritoriul Uniunii. El a accentuat că nicio măsură nu este acum mai importantă decât aceea a restabilirii și consolidării frontierelor externe ale Uniunii. Dimensiunea pe care a dat-o acestei prerogative urgente a fost chiar protejarea valorilor europene, iar „o Europă naivă, neajutorată și dezorganizată va fi incapabilă să arate solidaritate pe termen lung”, a avertizat Tusk. Cu ocazia summitului restrâns al liderilor europeni din 25 octombrie 2015, Grecia a fost criticată de mai mulți lideri europeni pentru porozitatea granițelor sale externe, pe unde traversează zilnic zeci de mii de migranți; premierul Tsipras a replicat că fără Turcia și fără o cooperare și coordonare pe Mediterana cu turcii, Greciei îi este imposibil să mențină controlul pe frontiera maritimă și i-a acuzat pe liderii europeni de lipsă de solidaritate. Slovenia se confruntă și ea cu peste 60 000 de migranți, ceea ce l-a determinat pe premierul sloven să-și exprime preocuparea cu privire la viitorul UE¹³⁷.

Ungaria s-a plasat, ca urmare a construirii unor garduri împotriva migranților, ca observator. Aceasta a criticat faptul că liderii europeni nu au respectat prevederile Schengen (identificare și control la granițe pentru naționali ai unor state terțe). Un draft al întâlnirii¹³⁸ a fost pus în circulație în cursul serii de 25 octombrie 2015, și prevede unele măsuri legate de: nominalizarea unor puncte de contact naționale în 24 de ore pentru a facilita schimbul de informații și coordonare pentru a controla mișcarea persoanelor de-a lungul rutei Balcanilor de Vest; un raport privind evaluarea nevoilor individuale ale fiecărui stat va fi lansat în 24 de ore; liderii statelor membre vor pune la dispoziția refugiaților și migranților cele necesare pentru adăpost, hrană și medicamente, iar în cazul în care nu reușesc să facă față solicitărilor vor solicita activarea mecanismului european de protecție a civililor (EU Civil Protection Mechanism); ajutor financiar internațional; obligativitatea înregistrărilor cu utilizarea maximă a datelor biometrice la primul punct de intrare în UE; de asemenea înregistrarea conform directivelor europene privind azilul; transmiterea rapidă de informații cu privire la fluxul migrator din teritoriile lor; cooperarea cu FRONTEX și EASO pentru rețeaua acestora de schimb de informații și asistență tehnică; toți migranții care nu se află în nevoie de protecție internațională vor fi returnați în țări de origine sigure; cooperarea cu țări terțe, și în particular cu Afganistan în acest sens; ca urmare a deciziei cancelarului german de a deschide frontierele, de acum înainte liderii europeni se vor abține de la a facilita mișcarea refugiaților și a migranților în granițele unui alt stat al regiunii, fără

¹³⁶2nd Resettlement and Relocation Forum: "Solidarity in Practice": Draft Paper (25.11.2015), disponibil online la: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/18_paper_solidarityinpractice_/18_paper_solidarityinpractice_en.pdf.

¹³⁷EU leaders exchange barbs at migrant summit as refugees march by the thousands across Europe (25.10.2015), disponibil online la adresa <http://www.thewhig.com/2015/10/25/refugees-flow-toward-western-europe-as-eu-leaders-gather-in-brussels-for-crisis-summit>.

¹³⁸ Leaders' Meeting on the Western Balkans Route: Draft Leaders' Statement, disponibil online la adresa <http://www.statewatch.org/news/2015/oct/eu-com-meeting-balkans-leders-meeting-draft.pdf>.

acordul prealabil al acelui stat; o politică de a muta refugiații sau de a-i trimite într-o altă țară nu este acceptabilă.

Liderii europeni au decis să extindă eforturile cu privire la managementul frontierelor și să crească coordonarea cu privire la controlul frontierelor, prin: 1. sprijinirea implementării totale a planului de acțiune UE-Turcia; 2. consolidarea operațiunii Poseidon pe mare în Grecia, în particular prezența FRONTEX în Marea Egee și întărirea sprijinului FRONTEX în Grecia în activitățile de înregistrare și control; 3. stabilirea unei noi operațiuni FRONTEX pe frontiera externă dintre Grecia, Macedonia și Albania; 4. suport tehnic al FRONTEX în Croația pentru a detecta treceri neregulate ale frontierelor și sprijin pentru înregistrare și amprentare în Croația; 5. lansarea până miercuri, 28 octombrie 2015, a 400 de gărzi de graniță și a echipamentului esențial în urma activării de către Slovenia a mecanismului RABIT (*Rapid Border Intervention Team*). S-a solicitat reconfirmarea principiului conform căruia un stat poate refuza intrarea unor cetățeni ai unor state terțe, care atunci când se prezintă la punctele de control nu confirmă că doresc să aplice pentru protecție internațională în acel stat. S-a rediscutat necesitatea de a distruge rețelele de traficanți ai migranților ilegali prin Europol și Interpol pentru a sprijini operațiunile pe ruta Balcanilor de Vest.

CAPITOLUL IV

ROMÂNIA, AMENINȚĂRILE TERORISTE ȘI IMPACTUL ASUPRA POLITICII EXTERNE ȘI DE SECURITATE

Claudia M. Postelnicescu

Suntem într-o etapă a înmulțirii conflictelor globale hibride, care aduc modificări politicilor de securitate și de intervenție. Experții avertizează că se vor înmulți conflictele, nu în ultimul rând din cauza încălzirii globale, iar refugiații vor veni către Europa nu doar din cauza războiului, ci și din motive economice ce țin de supraviețuire¹³⁹. De altfel, la summitul de la Paris din decembrie 2015, UE își propunea să discute o agendă privind schimbările de climă și soluții adecvate la nivel european, eventual un acord global privind aceste măsuri, un aspect al schimbărilor climatice fiind reprezentat și de fluxuri migratorii de populații. Pe lângă criza globală a refugiaților, eșecul unei intervenții timpurii în Siria, UE se confruntă și cu o altă criză de proporții, din primăvara lui 2014, când președintele rus Vladimir Putin, în sfidarea normelor dreptului internațional, a invadat Ucraina și a anexat ilegal Crimeea. Intenția președintelui Putin de a favoriza o lipsă de unitate europeană și de a alimenta conflicte și animozități între statele europene este deja explicită. Supraviețuirea proiectului european a devenit o chestiune de securitate, iar politica europeană privind managementul granițelor joacă un rol esențial. România este direct interesată în acest aspect, fiind una dintre frontierele externe ale UE și direct expusă în cazul unui atac din partea Rusiei.

Aflat în vizită la București, Alexander Vershbow, secretar general adjunct al NATO, a declarat că, în contextul escaladării extremismului global și al agresiunii Rusiei prin forțarea schimbării granițelor, NATO dezvoltă o strategie militară de apărare colectivă, pentru că se confruntă cu amenințări extrem de grave acum, fără precedent de la sfârșitul Războiului Rece. *„Mai mult ca niciodată avem nevoie de un NATO puternic. Vedem o Rusie mai categorică, care își intimidează vecinii și care încearcă să schimbe granițele cu forța. Vedem creșterea extremismului și a tulburărilor în nordul Africii, în Orientul Mijlociu și vedem provocări care nu cunosc granițe, cum ar fi atacurile cibernetice și tăieri ale energiei. De aceea NATO implementează cea mai mare ranforsare a apărării colective de la sfârșitul Războiului Rece, creșterea capacităților și a forței de răspuns, accelerarea luării deciziilor militare și politice și înființarea unor unități de integrare a forțelor NATO, inclusiv cea activată recent la București”,* a spus Alexander Vershbow, după o întrevedere cu ministrul de externe, Bogdan Aurescu, la sediul MAE¹⁴⁰.

¹³⁹ A Complex Nexus, disponibil online la: <https://www.iom.int/complex-nexus>.

¹⁴⁰ Vershbow, la București: Avem nevoie de un NATO puternic. Vedem o Rusie care încearcă să schimbe granițele cu forța (15.10.2015), disponibil online la: <http://www.mediafax.ro/politic/vershbow-la-bucuresti-avem-nevoie-de-un-nato-puternic-vedem-o-rusie-care%20incearca-sa-schimbe-granitele-cu-forta-14846470>.

Prezentă la Aspen Bucharest Forum¹⁴¹, expertul Lilia Șevțova de la *Brookings Institution* a declarat că Vladimir Putin speculează slăbiciunea occidentalilor și reinterpretează regulile jocului, cu scopul de a redeveni o putere globală. Există un contrast între o Europă liberală și o Rusie iliberală, două entități care văd securitatea europeană și globală într-un mod foarte diferit. Rusia interpretează discreționar și arbitrar normele de drept internațional. Cercetătoarea a comparat Europa cu o casă de sticlă care poate fi ușor spartă de către Putin. Referitor la intervenția militară a Rusiei în Siria, Lilia Șevțova a susținut că „*Putin vrea să scape de problema ucraineană. Este paradoxal, dar este mâna întinsă de Kremlin Occidentului prin care spune că vrea să fie scos din izolare. De ce se întâmplă asta cu rachete, avioane, trupe și sânge? Acesta este modul în care Putin și echipa sa cred că pot obține concesii de la Obama și Merkel. Și având în vedere reacțiile venite din unele capitale europene, poate că Putin are dreptate cu această abordare*”¹⁴².

IV. 1. Strategia de apărare și securitate a României

România a decis creșterea bugetului pentru apărare la 2% din PIB până în 2017, ceea ce consolidează rolul de partener strategic al României în NATO și în relația cu SUA. De asemenea, România are un rol extrem de activ în Republica Moldova, pe aspecte ce țin de securitate și nu numai. Frontiera României cu Ucraina este la fel de importantă pentru forțele aliate în raportul cu Rusia și amenințările care vin din proximitatea acesteia. Pe acest fundal, analiștii economici avertizează că economia globală se îndreaptă rapid către o nouă recesiune¹⁴³. FMI este profund îngrijorat, iar Germania, Marea Britanie și Japonia, economii extrem de puternice până recent, au raportat scăderi abrupte în exporturi sau construcții. Totodată presiunea economică enormă exercitată de valurile mari de refugiați și migranți implică costuri considerabile pentru Uniunea Europeană. Protejată până acum de presiunea migraționistă, România nu va fi însă exclusă mult timp din implicarea în această criză; amenințarea cea mai serioasă pentru securitatea națională o constituie însă Rusia. Totodată România este implicată în lupta globală împotriva terorismului transnațional; serviciile de informații românești monitorizează îndeaproape riscurile terorismului islamist pe teritoriul României și acționează în parteneriat cu SUA în combaterea terorismului global de mai mulți ani.

Strategia națională de apărare¹⁴⁴ asumată de președintele Klaus Iohannis are în vedere, printre altele, valorificarea poziționării geostrategice a României, parteneriatul euroatlantic și statutul de membru al NATO și întărirea capacității de a reacționa rapid la orice tip de amenințări hibride, teroriste și de securitate. România este conștientă de interconectarea facilitată de globalizare

¹⁴¹ Europa în fața furtunii: perspective pentru o nouă viziune de vecinătate.

¹⁴² Lilia Shevtsova: „Occidentul este slab, iar Rusia profită de asta” (video), disponibil online la: <http://epochtimes-romania.com/news/lilia-sevtsova-occidentul-este-slab-iar-rusia-profită-de-asta-video---239418>.

¹⁴³ „Nu mai este timp”: Ordinea economică mondială se prăbușește, iar economia lumii s-a apropiat periculos de mult de o nouă recesiune (10.10.2015), disponibil online la: <http://www.zf.ro/zf-24/nu-mai-este-timp-ordinea-economica-mondiala-se-prabuseste-iar-economia-lumii-s-a-apropiat-periculos-de-mult-de-o-noua-recesiune-14831178>.

¹⁴⁴ <http://www.presidency.ro/static/Strategia%20Nationala%20de%20Aparare%20a%20Tarii.pdf>.

care facilitează atât atacurile, cât și cooperarea și efortul coordonat împotriva amenințărilor de orice tip; problema fundamentală a amenințărilor de tip hibrid este impredictibilitatea, dificultatea de a identifica rapid sursa de amenințare și schimbările rapide și dificil de anticipat, așa cum au fost mai ales cele din cursul anului 2015, când Europa s-a confruntat cu o serie întreagă de amenințări fără precedent. Reconfigurarea polilor de putere din politica internațională presupune reacții și ajustări în strategia de apărare și securitate a României, care să ia în calcul atacurile cibernetice asupra infrastructurii, dezvoltarea tehnologică și escaladarea extremismului și a Islamului politic¹⁴⁵.

Strategia de ordine și siguranță națională 2015 -2020¹⁴⁶ se referă explicit la oportunitatea rețelilor infracționale de a profita de libertatea de circulație din Uniunea Europeană și la caracterul transfrontalier al amenințărilor teroriste. În același timp, strategia Ministerul Afacerilor Interne (MAI) reflectă și amenințările geopolitice ale conflictelor din proximitatea teritoriului României și corupția, ca amenințare majoră la adresa cetățeanului. Guvernul a adoptat în iunie 2014 H.G. nr. 535/2014 prin care s-a stabilit rolul *Grupului Interministerial Strategic pentru creșterea capacității de acțiune a instituțiilor guvernamentale în prevenirea și combaterea criminalității ce se circumscrie amenințărilor în domeniul securității naționale (GIS)*, care își propune o abordare coordonată între instituții. Strategia identifică și amenințările asociate xenofobiei, radicalizării și extremismului, precum și importanța securizării frontierelor. Un aspect interesant al strategiei MAI este că urmărește corelarea cu documentele strategice ale UE și cooperarea europeană și internațională. Strategia MAI listează corelarea cu: Programul de Guvernare 2013-2016; Strategia Națională Anticorupție 2012–2015; Strategia Națională Împotriva Traficului de Persoane 2012-2016; Strategia Națională Antidrog 2013 – 2020; Strategia Națională privind Imigrația; Minuta Dialogului Politic cu România; Strategia de Securitate Cibernetică a României, aprobată prin HG nr. 271/2013; Strategia Națională de Apărare a României; Strategia de Securitate Națională a României.

Strategia națională privind imigrația a fost lansată în septembrie 2015 și retrasă aproape imediat pentru actualizare cu dreptul european în migrație și azil; strategia anticorupție trebuie actualizată în sensul accentuării statului de drept, iar strategia de securitate cibernetică cuprinde un pachet de legi care ridică, din nou, probleme serioase de constituționalitate și încălcarea drepturilor fundamentale, laolaltă cu suspiciunea societății civile că pachetul de legi a fost elaborat exclusiv de către SRI, fără dezbateri serioase și fără consultare constructivă cu societatea civilă. Strategia MAI are în vedere coordonarea și cu strategia de securitate internă a UE. Apreciem că anumite aspecte de securitate internă trebuie să facă parte din strategia MAI, dar România trebuie să aibă distincții mai clare cu privire la instituțiile și entitățile care se ocupă de securitatea națională și să diferențieze cu precizie între aspectele de securitate, siguranță și ordine publică, ele operând fiecare pe un palier diferit. De asemenea, accentul pe cooperarea României în cadrul FRONTEX și Europol ar trebui să fie semnificativ.

¹⁴⁵ *What is Political Islam*, disponibil online la: <http://www.merip.org/mer/mer205/what-political-islam>.

¹⁴⁶ *Strategia națională de ordine și siguranță publică 2015-2020*, disponibilă online la adresa <http://www.mai.gov.ro/documente/transparenta/SNOSP%202015-2020%20.pdf>.

În contextul unor amenințări hibride și al unei cooperări internaționale în domeniul securității europene și împotriva radicalizării și terorismului transnațional este nevoie de mai multă precizie în strategii și în reglementarea legislativă în domeniul securității. Aspecte ce țin de securitatea cibernetică trebuie aliniate atât nevoilor de securitate, cât și prevederilor internaționale privind protecția drepturilor și libertăților fundamentale. Controlul civil asupra serviciilor de informații și a accesului lor la datele private ale cetățenilor trebuie facilitat prin prevederi legale care, în acest moment, lipsesc. Strategia de apărare se suprapune, pe alocuri, cu strategia de siguranță națională; ele ar trebui să fie distincte.

IV.2. România, Schengen și frontierele externe ale Uniunii Europene

Uniunea Europeană a dezvoltat în 2004 un mecanism de management al granițelor, pe care îl dorește integrat între statele membre ale Uniunii. După cum am văzut recent, de la începerea crizei refugiaților, FRONTEX nu a reușit un management adecvat al granițelor externe ale Uniunii. Excepțiile ar fi operațiunile coordonate ale UE în Marea Mediterană¹⁴⁷, însă în ceea ce privește capacitatea de a răspunde rapid unei crize la granițele externe, pe teren, s-a dovedit inefficient. De asemenea, analizele de risc pe care le presupune activitatea FRONTEX, care ar trebui să adune toate informațiile sensibile ori nu au circulat, ori nu au fost consultate, ori nu au fost făcute în timp util pentru a pregăti statele membre ale Uniunii pentru fluxul de refugiați, într-un număr fără precedent de la Al Doilea Război Mondial încoace.

România poate fi un partener-cheie al Uniunii Europene în viitor, și datorită dimensiunii sale, și datorită expertizei și experienței acumulate în parteneriatul strategic cu SUA, dar și datorită poziției sale geostrategice extrem de importantă pentru securitatea Uniunii. România poate deveni în următorii ani, cu un leadership vizionar, eficient și ferm, o țară puternică și un model pentru estici; România poate juca un rol strategic extrem de puternic în politica externă și de apărare a UE. În momentul de față, România exportă expertiză privind securizarea granițelor către Ucraina, Belarus¹⁴⁸ și Republica Moldova. România are unul dintre cele mai performante sisteme de management al granițelor și de securizare informațională coordonată, ceea ce furnizează Uniunii securitate pe granița sa estică. Pe fundalul tensiunilor cu Rusia și al desfășurării de operațiuni militare de prevenție în Estul Europei și în țările baltice, rolul strategic al României în NATO a fost evidențiat recent de către liderii NATO în vizită la București. Așadar România poate și trebuie să folosească tipul acesta de argumente în consolidarea poziției sale în UE. România ar putea să își negocieze, în mod firesc, un rol-cheie în privința FRONTEX și securizarea graniței externe, cu respectarea dreptului internațional și aplicarea corectă a Schengen. Abordarea de politică externă și europeană a României trebuie să respecte niște valori ferme, nu interese conjuncturale și alianțe cu liderii europeni naționaliști (situația poziției comune a României cu Ungaria și Slovacia în privința

¹⁴⁷ <http://marenostrumproject.eu/>.

¹⁴⁸ *Border Guards from Ukraine and Belarus Explore Green Border Management Techniques in Romania* (07.10.2015), disponibil online la: <http://iom.by/en/2015/10/07/border-guards-from-ukraine-and-belarus-explore-green-border-management-techniques-in-romania>.

cotelor obligatorii de refugiați și declarațiile discriminatorii la adresa refugiaților, prin încălcarea valorilor europene, ale liderilor maghiar și slovac).

Vorbind de spațiul Schengen, a devenit o necesitate evidentă, reflectată de declarațiile recente ale unor lideri europeni în Parlamentul European și în Consiliul European că măsurile, legislația și politicile interne de securitate ale Uniunii Europene trebuie corelate cu cele ale statelor membre pentru o reacție eficientă corelată la crizele cu care se confruntă Europa astăzi. România nu este încă o zonă de tranzit pentru acești combatanți teroriști străini și nici membră a spațiului Schengen, așadar din acest punct de vedere are încă pârgurile clasice de control la frontieră. În plus, România are granița externă a UE, așadar rolul nostru în securitatea europeană poate deveni crucial (și în sistemul de cod și verificare Schengen). Ca opțiune de politică externă la nivel european, din punctul de vedere al obiectivului de aderare la Schengen, România ar trebui să adopte o solidaritate necondiționată cu restul statelor membre în managementul crizei refugiaților, ceea ce ar plasa-o într-o poziție foarte bună de negociere ulterioară. Aderarea României la Schengen poate ține mai degrabă de o necesitate a securității Uniunii, prin implicarea expertizei României în FRONTEX și în securizarea graniței externe cu Ucraina, pe fondul tensiunii cu Rusia și a prezenței NATO în regiune. România poate juca un rol activ și în noua abordare a Uniunii cu privire la relația cu Turcia, chiar dacă presiunile migraționiste sunt acum pe Grecia și Italia și, în general, zona Mării Mediterane.

România a primit deja fonduri europene pentru a dezvolta un sistem informatic integrat performant pentru programul privind identificarea pasagerilor în zborurile internaționale. În privința graniței externe, România nefiind în spațiul Schengen și, deocamdată, nici rută alternativă de tranzit pentru fluxul migratoriu, nu a avut probleme la graniță. Apreciem că România are expertiza necesară pentru a contribui la revizuirea și îmbunătățirea acordului Schengen, care s-a dovedit fragil în contextul unei crize majore și presiuni pe frontiere. În momentul de față, România este țara europeană cu cea mai mică rată a imigrației din UE (0,9%). România acordă o alocație financiară extrem de mică solicitanților de azil și oferă protecție sub forma statutului de refugiat unui număr mic de solicitanți. În 2014 România a înregistrat 1 506 cereri de azil; 713 au primit o formă de protecție sau statutul de refugiat. Între 1 ianuarie și 31 mai 2015, România a înregistrat 719 solicitări de azil (343 din Siria, 120 din Irak și 21 din Ucraina). În perioada 1991-2013 România a primit 25 100 cereri de azil și a acordat o formă de protecție pentru 5 200 de persoane. Așadar, România nu are de ce să se teamă că va fi invadată de refugiați și ar putea avea o poziție mai nuanțată în privința cotelor de refugiați. Poziția României, până acum, a fost de respingere a impunerii unor cote de refugiați și își menține opțiunea cu privire la acceptarea voluntară a unor cote. Deocamdată România nu a știut și încă nu știe cum să gestioneze acest aspect. Paradigma de aderare la Schengen se poate schimba radical acum, în timpul crizei, și necesită noi abordări; acordul Schengen și-a dovedit limitele și vulnerabilitățile. Nu are sens ca România să dorească să adere rapid la un acord care este acum sub presiune.

Pe termen lung, România poate deveni unul dintre cele mai puternice state membre ale UE dacă oferă soluții, suport și expertiză la problemele cu care se confruntă Europa și evită alunecarea

înspre naționalism și euroscepticism; România ar putea deveni un pol de echilibru al țărilor est-europene în Consiliul European, mai ales în contextul implicațiilor alegerilor din Polonia, care au adus o nouă orientare a acestei țări, mai puțin europeană și euroatlantică, ceea ce va avea consecințe și la nivel european. La nivel intern, transparența și buna guvernare se va reflecta în primul rând în calitatea expertizei pe care Guvernul o poate prelua din spațiul public, prin mai buna informare a cetățenilor, astfel încât la momentul unei decizii cu impact de interes național (de ex. integrarea în spațiul Schengen) cetățenii să înțeleagă rapid toate considerentele care au dus la un anumit rezultat, fără ca astfel de teme să mai fie expuse unei manipulări media care deseori dezinformează, în loc să informeze. Nu în ultimul rând, aparatul de funcționari se poate îmbunătăți printr-o selecție reală, mult mai transparentă, din spațiul public și al experților independenți. De asemenea, instituțiile guvernului și ministerele, precum și instituția Președintelui trebuie să comunice la un nivel mult mai profesionist și transparent decât cel actual pe toate aceste teme. Rolul României în Uniunea Europeană depinde și de calitatea reprezentanților noștri în mecanismul european și de înțelegerea precisă a unor norme de drept european și angajamente de solidaritate. România, care are totuși expertiză pe mai multe aspecte ce țin de securitatea europeană, trebuie să se impună mai mult pe aspecte de politică externă și de securitate a UE.

Figura 10. Hartă a imigrației în Europa, pe țări, pe baza unui raport ONU din 2013.



Sursa: Jakub Marian, 13 iulie 2015 – Hartă pe baza unui raport ONU din 2013
<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatestotal.shtml>.

CONCLUZII

Claudia M. Postelnicescu

Dilema europeană majoră este găsirea echilibrului dintre securitate, valorile europene fundamentale și respectarea drepturilor individuale. În același timp, preservarea identității europene și a solidarității statelor membre a devenit esențială în contextul noilor crize globale. Europa nu se confruntă doar cu crize interne, ci și cu o serie de conflicte geopolitice extrem de dificil de gestionat, care au erodat stabilitatea globală și redimensionează rolul anumitor state pe plan global; vedem că asertivitatea Rusiei și tipul de acțiuni pe care le generează denotă dorința de a rămâne un jucător global important, chiar cu prețul sponsorizării unor rețele teroriste sau în atacuri armate sau cibernetice asupra altor state. Recentul conflict dintre Rusia și Turcia relevă interdependența de interese geopolitice, economice și de securitate în zona Orientului Mijlociu. Mai nou, criza iraniană și conflictul dintre Arabia Saudită și Iran¹⁴⁹, noile sancțiuni impuse de SUA Iranului¹⁵⁰, în timp ce UE caută un parteneriat cu iranienii pentru stabilirea unei zone sigure pentru refugiați chiar pe teritoriul sirian, complică extrem de mult un echilibru geopolitic foarte fragil. Anul 2016 se anunță deosebit de turbulent și complicat.

Uniunea Europeană se confruntă așadar cu mai multe probleme interne și externe care îi pun în pericol identitatea:

- refuzul unor state membre de a fi solidare în situații de criză poate genera o ieșire din spațiul european a Marii Britanii, urmată de un posibil efect de domino;
- impunerea unor politici comune asupra cărora nu există acord sau este dificil de angajat subminează structura internă a UE și puterea decizională în situații în care este nevoie de rapiditate;
- lipsa de transpunere în dreptul intern al directivelor UE transformă dreptul european într-o lungă listă de acte juridice fără finalitate;
- presiunile externe, prin subminarea de către Rusia a unității europene, s-ar putea să prindă contur prin convingerea unor lideri europeni că Vladimir Putin ar avea intenția de a coopera;
- valuri migraționiste de populații dislocate de război, conflicte, lipsa oportunităților și modificările climatice vor menține Europa într-o perpetuă criză în următorii ani;
- conflictul ucrainean și relațiile ambivalente cu Federația Rusă;
- conflictele din Orientul Mijlociu și finanțarea unor entități teroriste de către state;

¹⁴⁹ Why ISIS is the winner in Saudi Arabia-Iran row (05.01.2016), disponibil online la: <http://www.cnn.com/2016/01/05/saudi-arabia-iran-row-helps-islamic-state.html>.

¹⁵⁰ Iran: US imposes new sanctions over missile test (16.01.2016), disponibil online la: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-35338901>.

- criza euro și presiunile pe economia UE și din perspectiva crizei migranților;
- amenințări teroriste și de securitate.

Partea bună a tuturor acestor evenimente ieșite din comun, care au luat prin surprindere Europa pe mai multe paliere, este aceea că nevoia de solidaritate, cooperare internațională și fermitate în implementarea dreptului european a devenit mai clară. Mai mult decât atât, pasivitatea și lentoarea birocratică, corelate cu lipsa de viziune pe termen lung de până acum, accentuează nevoia pentru un leadership mai curajos și mai vizionar. Germania a fost criticată pentru că a declarat unilateral, prin vocea cancelarului Angela Merkel, că va primi toți refugiații, ceea ce a pus presiune pe granițele celorlalte state-membre care trebuie să permită tranzitul și/sau să asigure transferul. În orice caz, **dacă premisa era comună – un răspuns umanitar la criza refugiaților și o acțiune coordonată pentru a distinge, pe baza criteriilor dreptului internațional și european, între refugiați și alt tip de migranți – situația ar fi stat altfel și se puteau evita tensiunile.** O mare parte dintre aceste acțiuni reflectă faptul că accentul se pune pe identificarea cauzelor migrației și rezolvarea lor la sursă. Intervenția coaliției internaționale din Siria face parte din acest nou plan, de a eradica, pe cât posibil, cauza migrației actuale și a unui terorism hibrid extrem de periculos, care se alimentează dintr-o ideologie extremistă. Dincolo de acțiunile externe, UE a fost vulnerabilizată în timpul crizei migrației și a schimbat radical felul în care europenii consideră libertatea de circulație, ceea ce a mutat accentul de pe Schengen pe FRONTEX, cel puțin temporar. **Noul Schengen poate fi mai degrabă integrat FRONTEX, deci o schimbare radicală de paradigmă, cu granițe mult mai solide și securizate – se discută chiar despre gărzi europene de frontieră.**

Un alt aspect important este că europenii și-au dat seama că nu îi pot ignora pe turci și preferă să trimită ajutor financiar către Turcia, Iordania și Liban, pentru a putea sprijini eforturile de gestionare a taberelor de refugiați deja existente acolo și pentru a colabora cu expertiză în prelucrarea cererilor de azil chiar acolo (propunere încă în discuție, deoarece ridică problema unui semnal de încurajare a migrației, ceea ce se opune intenției UE de a reduce migrația ilegală). Pe de altă parte, această criză și nevoia de cooperare cu Turcia, a deschis ușa unui nou tip de presiuni, prin care președintele acuzat de derivă autoritară Recep Tayyip Erdogan condiționează termenii negocierilor cu europenii, folosindu-se de criza refugiaților.

O acțiune extrem de importantă este cea referitoare la migrația ilegală, care a devenit o problemă de securitate a UE; se lucrează la o cooperare internațională pentru combaterea rețelelor de traficanți. La riscul de securitate al migrației ilegale se adaugă terorismul transnațional, unde UE dezvoltă programe de cooperare și anti-radicalizare la sursă și măsuri concrete de a anihila tentația jihadismului violent european: anularea cetățeniei, control amănunțit la granițe pentru suspecti, *profiling*, confiscarea bunurilor, diferite interdicții.

Un alt aspect pozitiv (dar și negativ) este acela că UE și statele membre, în mod individual, vor trebui să răspundă ferm și onest la întrebarea legitimă legată de identitatea lor europeană, prin fapte și acțiuni asumate concret. Interesele naționale au dominat agenda europeană și la vestici, dar și la estici. O accepțiune comună și o asumare a identității europene se impune fără îndoială acum,

pentru o Europă cu adevărat unită și integrată la nivelul valorilor și politicilor comune. **În același timp, mult discutata politică europeană comună privind apărarea, securitatea și de intervenție externă cunoaște cel mai bun moment posibil pentru a genera soluții inteligente de termen lung.** Politica externă a UE, până acum, a fost mai degrabă lipsită de fermitate și viziune, fără un plan comun, deși există intenția ca UE să aibă o politică externă, de apărare și de securitate comună de câțiva ani, cu prerogative din ce în ce mai mari pentru Înalțul Reprezentant pentru Afaceri Externe¹⁵¹, în colaborare cu președintele Consiliului European.

În ceea ce privește combaterea fenomenului terorist, din analiza unor măsuri avute în vedere și a agendei de acțiuni a Uniunii reiese că europenii, prin liderii statelor membre, se află mai degrabă într-o etapă de căutare a unor soluții la un tip de amenințări noi despre care nu se cunosc toate detaliile; eșecul parțial al anumitor măsuri denotă faptul că încă se investighează cauzele terorismului hibrid transnațional de tipul combatanților teroriști străini și se încearcă diferite abordări. Problemele care vor apărea de aici sunt legate de alocarea de fonduri financiare mari pentru programe care nu dau rezultatele așteptate, cum sunt cele care merg pe reintegrarea combatanților teroriști străini în societățile de origine, la întoarcerea în Europa. Aceste programe au suscitât foarte multe critici în țările europene care le-au implementat (Danemarca și Marea Britanie), cetățenii fiind revoltați de alocarea unor fonduri publice pentru consilierea psihologică a unor teroriști. Așadar se caută noi măsuri, iar pe fondul intrării în spațiul european al unui număr mare de musulmani neînregistrați, riscurile de terorism cresc; contratendența este escaladarea unui discurs al urii, xenofobie și islamofobie în mai multe state europene.

Guvernele statelor membre schimbă în acest moment abordarea și încă se caută și se discută metodele, politicile și acțiunile cele mai bune pentru securitatea cetățenilor europeni, care a devenit subsidiară necesității de a reacționa la fluxul refugiaților și găsirii soluțiilor pentru ajutorarea și integrarea acestora; evenimentele din Koln arată că nu este deloc ușor pentru autorități să găsească formula optimă între protecție și nediscriminare, mai ales pe fondul intensificării discursurilor cu caracter xenofob și al ponderei partidelor și mișcărilor de extremă-dreapta în mai multe țări europene.

Trebuie să remarcăm și faptul că toate atacurile teroriste de pe teritoriul european au fost orchestrate și coordonate de către cetățeni europeni, ceea ce reflectă un eșec în a-i coopta pe acești tineri în beneficiul societății, nu împotriva ei; o serie de politici publice trebuie regândite în mai multe state membre care au comunități mari de imigranți și zone segregate, iar exemplul zonelor închise din Paris și Bruxelles despre care s-a scris foarte mult în urma atacurilor trebuie analizate cu atenție de către decidenții politicilor viitoare. În același timp, noi măsuri de securitate care să prevină atacurile trebuie gândite; s-a dovedit că forțele de securitate europene nu colaborează între ele, mai mult decât atât nici măcar forțele de securitate naționale, cum este cazul poliției belgiene, iar una dintre sursele terorismului în Europa este mai degrabă internă și ea provine din eșecul politicilor de integrare ale unor state membre pentru imigranții europeni, din a doua și a treia generație. În

¹⁵¹ *The post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, disponibil online la: http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm.

actualul context global, terorismul hibrid se corelează nefericit cu noi tensiuni geopolitice și cu criza refugiaților¹⁵².

Așadar măsurile de combatere a fenomenului terorist la nivel european și internațional se vor modifica și adapta din mers, în mod constant, pentru că vor apărea mereu noi forme de terorism și noi tipuri de amenințări; o prognoză în direcția identificării riscurilor viitoare a devenit din ce în ce mai greu de aproximat, de aceea a apărut nevoia de expertiză și cercetare aplicată în acest domeniu, cu propuneri concrete de politici de prevenire și combatere a fenomenului terorist.

¹⁵² *Claudia Postelnicescu: „Criza migrației se corelează nefericit cu criza terorismului hibrid”* (04.12.2015), disponibil online la: <http://epochtimes-romania.com/video/claudia-postelnicescu-criza-migratiei-se-coreleaza-nefericit-cu-criza-terorismului-hibrid---1173>.

Bibliografie contribuție Simona R. Soare

Documente oficiale

1. *A New Start for Europe. My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*. (2014). Political Guidelines for the next European Commission, European Commission, 15 iulie.
2. Casa Albă. (2011). *National Strategy for Counterterrorism*, Washington, DC: Casa Albă, disponibilă online la http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf.
3. Comunicatul de presă al Comisiei Europene, „*Un corp de pază europeană a frontierelor și a coastelor pentru a proteja frontierele externe ale Europei*”, Strasbourg, 15 decembrie 2015, disponibil online la http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_ro.htm.
4. Comisia Europeană. (2015). *Review of the European Neighbourhood Policy*. Bruxelles: Comisia Europeană, 18 noiembrie 2015, disponibil online la http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.
5. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The European Agenda on Security*. (2015). COM(2015) 185 final, 28 aprilie.
6. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response*. (2014). COM(2013) 941 final, 15 ianuarie.
7. *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*. (2013). JOIN(2013) 30 final, Bruxelles: Comisia Europeană, disponibil online la http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf.
8. Council Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015-2020. (2015). 9416/15, Președinția Uniunii Europene, 1 iunie, disponibil online la <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/03/12-13/>.
9. European Commission. (2015). „EU Freedom of Movement and Residence”, disponibil online la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33152>.
10. *Increased Law Enforcement Cooperation between the United States and Europe*. (2015). EUROPOL, 25 februarie, disponibil online la https://www.europol.europa.eu/latest_news/increased-law-enforcement-cooperation-between-united-states-and-europe.
11. *Rezoluția Parlamentului European din 11 februarie 2015 referitoare la măsurile de combatere a terorismului*. (2015). (2015/2530(RSP)) Parlamentul European, disponibil online la <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0032+0+DOC+XML+V0//RO>; traducere oficială.

12. Președinția României. (2015) *Strategia națională de apărare a țării pentru perioada 2015-2019: O Românie puternică în Europa și în lume*, disponibilă online la <http://www.presidency.ro/static/Strategia%20Nationala%20de%20Aparare%20a%20Tarii.pdf>.
13. *Strategia Globală a Uniunii Europene*. (2015). Disponibilă online la <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.
14. UN Security Council. (2014). „Resolution 2178 (2014) Adopted by the Security Council at its 7272nd meeting, on 24 September 2014”, S/RES/2178 (2014), disponibilă online la http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2178.pdf.

Bibliografie specifică

1. *** „Cameron’s drone strike in Syria raises questions”, *Financial Times*, 8 septembrie.
2. *Agence France Presse*. (2014). „3,000 European jihadis now in Syria, Iraq: EU official”, *The Daily Star*, 23 septembrie, disponibil online la http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2014/Sep-23/271704-3000-european-jihadis-now-in-syria-iraq-eu-official.ashx?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter#ixzz3EEtvjyOW.
3. Javier Argomaniz. (2015). „European Union responses to terrorist use of the Internet”, *Cooperation and Conflict* 50:2, 250-268.
4. AON Risk Solutions. (2015). *2015 Terrorism & Political Violence Risk Map - a guide: Aon’s guide to Terrorism & Political Violence risk*, Londra: AON.
5. Ariane Chebel d'Appollonia, Simon Reich (eds.). (2008). *Immigration, Integration, and Security: America and Europe in Comparative Perspective* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press).
6. Anneliese Baldaccini. (2008). „Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases”, *European Journal of Migration and Law* vol. 10, 31–49.
7. Richard Barrett. (2014). „Foreign Fighters in Syria”, *The Soufan Group*, disponibil online la <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf>.
8. Daniel Byman, Jeremy Shapiro. (2014). „Be Afraid. Be A Little Afraid: The Threat of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq”, *Brookings Policy Paper* 34, noiembrie 2014.
9. Henry Frank Carey. (2013). „The Domestic Politics of Protecting Human Rights in Counter-Terrorism: Poland’s, Lithuania’s, and Romania’s Secret Detention Centers and Other East European Collaboration in Extraordinary Rendition”, *East European Politics and Societies and Cultures* 27:3, 429-465.
10. Fergal F. Davis, Fiona de Londras (eds.). (2014). *Critical Debates on Counter-Terrorism Judicial Review* (Cambridge: Cambridge University Press), 283.

11. Andreia Ghimis. (2015). „The refugee crisis: Schengen’s slippery slope”, European Policy Center Commentary, 22 septembrie; de asemenea, vezi The Law Library of Congress. (2014). Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions. Washington, DC, Global Legal Research Center.
12. Global Center on Cooperative Security. (2015). „Addressing the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon from a European Union Perspective”, Policy Brief.
13. Luke Harding. (2015). „Refugee crisis: Germany reinstates controls at Austrian border”, The Guardian, 13 septembrie, disponibil online la http://www.theguardian.com/world/2015/sep/13/germany-to-close-borders-exit-schengen-emergency-measures?CMP=Share_AndroidApp_Yahoo_Mail.
14. T. Hegghammer. (2010). „The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad”. *International Security* 35:3 (iarna 2010-2011).
15. *Homeland Security Committee*. (2015). FINAL REPORT OF THE TASK FORCE ON COMBATING TERRORIST AND FOREIGN FIGHTER TRAVEL, 30 septembrie, disponibil online la <https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2015/09/TaskForceFinalReport.pdf>.
16. Brian Michael Jenkins, Andrew Liepman, Henry H. Willis. (2015). "Identifying Enemies Among Us. Evolving Terrorist Threats and the Continuing Challenges of Domestic Intelligence Collection and Information Sharing”, *RAND Corporation*, 13 ianuarie.
17. Seth G. Jones. (2014). „A Persistent Threat: The Evolution of al Qa’ida and Other Salafi Jihadists”, *RAND Corporation*, 4 iunie.
18. Michael Kaplan. (2015). „Refugee Crisis: ISIS Fighters In Europe? Islamic State Extremists Exploit Refugee Flow, Waiting To Launch Attacks, Militant Operative Says”, *International Business Times*, 7 septembrie, disponibil online la <http://www.ibtimes.com/refugee-crisis-isis-fighters-europe-islamic-state-extremists-exploit-refugee-flow-2085787>.
19. Zaheer Kazmi. (2015). „The United Kingdom's Extreme Anti-Extremism Policy: Why It Won't Work”, *Foreign Affairs*, vol. iulie-august.
20. Gilles De Kerchove și Christiane Höhn. (2013). "Chapter 10: Counter-Terrorism and International Law Since 9/11, Including in the EU-US Context" în *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 16, 267 - 295.
21. Lars-Erik Lundin. (2015). „20 Jan. 2015: The European Union’s response to the terrorist attacks in Paris: combining targeted and comprehensive approaches”, SIPRI.
22. C.C. Murphy. (2012). *EU Counter-Terrorism Law: Pre-Emption and the Rule of Law* (Oxford: Hart Publishing).
23. F. Pandit, *Testimony before the House Committee on Homeland Security*, US Congress, Washington, DC: Council on Foreign Relations, 5 iulie, disponibilă online la <http://www.cfr.org/counterterrorism/rise-radicalization-us-government-failing-counter-international-domestic-terrorism/p36782>.

24. Dafna Rand și Anthony Vassalo. (2014) „Bringing the Fight Back Home: Western Foreign Fighters in Iraq and Syria”, *Center for a New American Security*, disponibil online la http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_ForeignFighters_policybrief.pdf.
25. *Stratfor*. (2015). „Europe Rethinks the Schengen Agreement”, 2 septembrie, disponibilă online la <https://www.stratfor.com/analysis/europe-rethinks-schengen-agreement>.
26. *The Economist*. (2015). „Fears over the sea”, 21 februarie, disponibil online la <http://www.economist.com/news/europe/21644207-italians-fret-about-both-islamic-extremists-and-immigrants-fears-over-sea>.
27. Adam Thomson. (2015). „American tourists avert bloodbath in French terror train attack”, *Financial Times*, 22 august.
28. Ian Traynor. (2015). „Germany border crackdown deals blow to Schengen system”, *The Guardian*, 13 septembrie, disponibil online la http://www.theguardian.com/world/2015/sep/13/germany-border-crackdown-deals-blow-to-schengen-system?CMP=Share_AndroidApp_Yahoo_Mail.
29. Rob Wainwright. (2015). „Oral evidence: Counter-terrorism in Europe, HC 933”, Home Affairs Committee, 13 ianuarie.
30. Andrew Zammit. (2015). „List of alleged violent plots in Europe involving Syria returnees”, *The Murphy Raid* (blog), 29 iunie, disponibil online la <http://andrewzammit.org/2014/06/29/list-of-alleged-violent-plots-in-europe-involving-syria-returnees/>.

Bibliografie contribuție Claudia M. Postelnicescu

Articole/interviuri/lucrări online:

1. *Mapping the Global Future, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, Future Brief, Washington D.C., 2004, based on consultations with nongovernmental experts around the world.
2. Mark Hamm and Ramon Spaaj, *Lone Wolf Terrorism in America: Using Knowledge of Radicalization Pathways to Forge Prevention Strategy*, Indiana State University, Februarie 2015.
3. Octavian Manea, *Schizofrenia strategică a Europei poate afecta NATO*, în *Revista 22* online, 13 Octombrie 2015.
4. Claudia Postelnicescu, *Religia – o dezbatere europeană importantă*, în revista online *La Punkt*, 12 Septembrie 2013.
5. Andrew Stuttaford, *The consequences of Merkel*, *National Review*, 13 Septembrie 2015.
6. *The Breaking Point? Germany's Asylum System Struggles to Cope*, în *Spiegel International* online, 11 Septembrie 2015.
7. Alexander Vershbow, *Avem nevoie de un NATO puternic. Vedem o Rusie care încearcă să schimbe granițele cu forța*, în *Mediafax*, 15 Octombrie 2015, la București, întâlnire MAE.
8. Lilia Sevtsova, *Occidentul este slab, iar Rusia profită de asta, preluare conferință susținută la București*, în *Epoch Times*, 15 Octombrie 2015.
9. Bogdan Cojocaru, *„Nu mai este timp”: Ordinea economică mondială se prăbușește, iar economia lumii s-a apropiat periculos de mult de o nouă recesiune*, în *Ziarul Financiar*, 12 Octombrie 2015.
10. Mihaela Ghergișan, *Deciziile privind migrația nu sunt suficiente*, interviu cu Luminița Odobescu, ambasadoarea României pe lângă UE, *RFI România*, 01.12. 2015.
11. Armand Goșu, *În mod paradoxal, toți actorii interesați sunt mulțumiți cu ISIS*, *Revista 22*, 02.12.2015.
12. Rosa Brooks, *The threat is already is already. And nine other truths about terrorism that nobody wants to hear*, în *Foreign Policy*, 20 noiembrie 2015.
13. Dan Hitchens, *Taharrush Gamea: has a new form of sexual harassment arrived in Europe?*, în *Coffee House, The Spectator*, 14 ianuarie 2016.

14. Matthew Weaver, *Angela Merkel: German Multiculturalism has <utterly failed>*, în *The Guardian*, 17 octombrie 2010.
15. Claudia Postelnicescu, *Migrația se corelează nefericit cu terorismul hibrid*, în *Epoch Times*, 4 decembrie 2015.
16. Dave Keating, *EU leaders to call for revision of Schengen Border Code*, în *Politico*, 12 februarie 2015.
17. Simon Schuster, *Why Germany's Plan to Deport Criminal Foreigners Won't Work*, în *Time*, 14 ianuarie 2016.
18. Peter Foster, *Russia accused of clandestine funding of European parties as US conducts major review of Vladimir Putin's strategy*, în *The Telegraph*, 16 ianuarie 2016.
19. Holly Ellyatt, *Why ISIS is the winner in Saudi-Arabia-Iran row*, în *CNBC news*, 5 ianuarie 2016.

Alte surse online:

1. **The Telegraph**, <http://www.telegraph.co.uk/>
2. **Mediafax**, <http://www.mediafax.ro/>
3. **Agerpres**, <http://www.agerpres.ro/>
4. **Epoch Times**, <http://epochtimes-romania.com/>
5. **Daily news Hungary**, <http://dailynewshungary.com/>
6. **Carnegie Europe**, <http://carnegieeurope.eu/>
7. **Info Wars**, <http://www.infowars.com/>
8. **Hotnews**, <http://www.hotnews.ro/>
9. **Defense news**, <http://www.defensenews.com/>
10. **Deutsche Welle**, <http://www.dw.com/en/top-stories/s-9097>
11. **Atlantic Council**, <http://www.atlanticcouncil.org/>
12. **Sputnik News**, <http://sputniknews.com/>
13. **Critical Threats**, <http://www.criticalthreats.org/>
14. **RAND Corporation**, <http://www.rand.org/>
15. **Al Jazeera**, <http://www.aljazeera.com/>

16. **IB Times**, <http://www.ibtimes.com/>
17. **NBC News**, <http://www.nbcnews.com/>
18. **CNBC News**, <http://www.cnbc.com/us-news/>
19. **UK Government Site**, <https://www.gov.uk/>
20. **The Guardian**, <http://www.theguardian.com/international>
21. **BBC News**, <http://www.bbc.com/news>
22. **New York Times**, <http://www.nytimes.com/>
23. **Washington Post**, <https://www.washingtonpost.com/>
24. **EEAS Europa**, http://www.eeas.europa.eu/index_ro.htm
25. **EUROPOL**, <https://www.europol.europa.eu/>
26. **CURIA Europa**, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/
27. **EXPATICA**, <http://www.expatica.com/>
28. **EURACTIV**, <http://www.euractiv.com/>
29. **SPIEGEL INTERNATIONAL**, <http://www.spiegel.de/international/>
30. **POLITICO**, <http://www.politico.com/>
31. **STRATFOR**, <https://www.stratfor.com/>
32. **EUR-LEX Europa**, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=ro>
33. **FRONTEX EU**, <http://frontex.europa.eu/>
34. **EU Resettlement**, <http://www.resettlement.eu/>
35. **European Parliament**, <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>
36. **European Council**, <http://www.consilium.europa.eu/ro/european-council/>
37. **Middle East Research and Information Project**, <http://www.merip.org/>
38. **Ministerul Afacerilor Interne**, <http://www.mai.gov.ro/>
39. **Președinția României**, <http://www.presidency.ro/>
40. **Mare Nostrum Project**, <http://marenostrumproject.eu/>
41. **UN Security Council**, <http://www.un.org/en/sc/>