BULETINUL
UNIVERSITĂȚII NAȚIONALE DE APĂRARE „CAROL I"
https://buletinul.unap.ro

Amenințarea teroristă la adresa infrastructurilor critice din perspectiva riscului infracțional

The terrorist threat to critical infrastructure from the perspective of criminal risk

Drd. Sorina-Denisa POTCOVARU (DRAGNE)*
*Ministerul Apărării Naționale

Abstract

Domeniul infrastructurilor critice s-a dezvoltat ca parte a răspunsului împotriva terorismului. Chiar dacă s-a făcut tranziția către o abordare de tip *all-hazards approach,* terorismul rămâne o amenințare semnificativă la adresa entităților care furnizează servicii esențiale. Reliefarea cadrului legislativ oferă o nouă perspectivă din punctul de vedere al corelațiilor dintre cele două concepte, *infrastructuri critice* și *terorism,* abordând terorismul sub aspectul riscului infracțional. Prin incriminarea infracțiunilor de terorism, intenția legiuitorului este aceea de a proteja valorile sociale, inclusiv cele care sunt dependente de funcționarea infrastructurilor critice. Nu în ultimul rând, exemplificarea prin intermediul cazurilor din jurisprudență contribuie la identificarea vulnerabilităților și la construirea scenariilor de risc, bazate pe materializarea riscului infracțional.

The field of critical infrastructure protection emerged as part of the fight against terrorism. Although a transition to an all-hazards approach has taken place, terrorism remains a significant threat to entities providing essential services. The relief of the legislative framework provides a nuanced understanding of the interrelationship between the constructs of critical infrastructure and terrorism, conceptualizing the latter in the context of criminal risk. By criminalizing acts of terrorism, the legislator intends to protect social values, including those values dependent on the functioning of critical infrastructure. Moreover, exemplification through case law contributes to identifying vulnerabilities and facilitates scenario building based on criminal risks.

Cuvinte-cheie:
infrastructuri critice; protecția infrastructurilor critice; terorism; risc infracțional.

Keywords:
critical infrastructure; critical infrastructure protection; terrorism; criminal risk.

Info articol
Primit: 2 noiembrie 2023; Evaluat: 29 noiembrie 2023; Acceptat: 15 decembrie 2023; Disponibil online: 12 ianuarie 2024

Citare: Potcovaru (Dragne), S.D. 2023. „Amenințarea teroristă la adresa infrastructurilor critice din perspectiva riscului infracțional. *Buletinul Universității Naționale de Apărare „Carol I"*, 12(4): 123-136. https://doi.org/10.53477/2065-8281-23-50

Având în vedere geneza sistemului european de protecție a infrastructurilor critice, se poate observa un comportament reactiv al Uniunii Europene, atacurile teroriste din 2004 și din 2006 de la Madrid, respectiv Londra fiind declanșatorul acțiunilor comune și inițiativelor legislative. De altfel, atacul terorist a reprezentat amenințarea care a subliniat caracterul critic al infrastructurilor, politica Uniunii Europene urmând a se extinde ulterior către o gamă diversificată de amenințări într-o abordare de tipul *all hazards approach.*
Prin intervenția statului, ca parte a raportului juridic penal și subiect pasiv general, normele juridice penale ocrotesc cele mai importante categorii de relații și valori sociale, printre care cele asociate sectoarelor de infrastructură critică, domeniilor esențiale de activitate socială. Acțiunile sau inacțiunile umane reprezintă una dintre categoriile de amenințări la adresa infrastructurilor critice, iar de cele mai multe ori, acestea constituie fapte ilicite. Faptele ilicite antrenează răspunderea juridică, răspunderea penală fiind forma de răspundere juridică cu cel mai înalt grad de periculozitate socială. Astfel, posibilitatea săvârșirii unor infracțiuni care să afecteze infrastructurile critice, cu efect direct asupra bunurilor și serviciilor esențiale pe care acestea le furnizează, impune luarea în considerare a riscului infracțional în vederea îmbunătățirii protecției infrastructurilor critice. Mai mult decât atât, scopul normelor penale este acela de a ocroti categoriile esențiale de relații și valori sociale, inclusiv cele specifice sectoarelor de infrastructură critică.

În continuare, fenomenul terorist este tratat ca un mod distinct de manifestare a fenomenului infracțional, în contextul securității naționale și internaționale, prin abordarea infracțiunilor de terorism cu metode specifice științei dreptului penal. Această lucrare își propune să reliefeze modul în care terorismul, conceptualizat sub forma riscului infracțional, afectează funcționarea în siguranță a infrastructurilor critice. Prin acest demers, sunt evidențiate vulnerabilitățile infrastructurilor critice.
După considerații generale despre terorism, ca amenințare la adresa infrastructurilor critice, prezenta lucrare creionează cadrul legislativ al fenomenului terorist. În următoarea secțiune a lucrării, terorismul este abordat din punct de vedere legislativ, pentru a identifica implicațiile de la nivelul infrastructurilor critice. Modul în care jurisprudența este o sursă de identificare a vulnerabilităților pentru construirea scenariilor de risc este exemplificat prin intermediul unui caz, în care o persoană cercetată pentru comiterea unor acte de terorism a părăsit în mod fraudulos teritoriul României prin exploatarea vulnerabilităților infrastructurii portuare.

Amenințarea teroristă la adresa infrastructurilor critice

Motivația entităților teroriste de a ataca infrastructuri critice se construiește în jurul următoarelor considerente: „infrastructurile critice sunt ținte cu valoare strategică pentru societate, prin atacarea acestora se poate demonstra incapacitatea de acțiune a instituțiilor statelor și atacatorul are posibilitatea de a obține un grad ridicat de publicitate și notorietate" (INTERPOL 2018, 26). Implicațiile atacării infrastructurilor critice amplifică efectele psihologice urmărite de entitățile teroriste.

În literatura de specialitate, s-a subliniat necesitatea abordării protecției infrastructurilor critice în relație cu valorile și așteptările societății, având în vedere rolul semnificativ al sistemelor de infrastructură critică în susținerea funcțiilor vitale ale societății (Burgess 2007, 471-487). Aceste valori sunt ocrotite la nivel intersectorial prin prevenirea și combaterea efectelor distrugerii sau scoaterii din funcțiune a unei infrastructuri critice. Valorile sociale cunosc un anumit specific la nivel sectorial, mai ales acolo unde legiuitorul a sesizat necesitatea ocrotirii prin norme penale a unor domenii de activitate de o deosebită importanță socială, cărora le corespund anumite sectoare de infrastructură critică.

Abordarea infrastructurilor critice ca subiecți pasivi ai anumitor infracțiuni este relevantă pentru subiectul prezentei lucrări, având în vedere faptul că atât normele penale, cât și cele specifice protecției infrastructurilor critice vin în apărarea unui set de valori sociale esențiale pentru starea generală de securitate a statului. Valorile sociale ocrotite prin întreaga activitate de protecție a infrastructurilor critice sunt enumerate în definiția legală a infrastructurilor critice, conform prevederilor Directivei 2022/2557: "vital societal functions, economic activities, public health and safety, or the environment".

În abordarea ONU și INTERPOL a infrastructurilor critice din punctul de vedere al amenințării teroriste, se face distincția între *infrastructuri critice* și *soft target.* Noțiunea de soft target face referire la acele locuri în care se pot aduna mulțimi de oameni, precum centre comerciale, locuri de relaxare, situri religioase. Pe de altă parte, *hard target* reprezintă acele locuri cu un grad ridicat de protecție fizică și cu acces restricționat. Există astfel suprapuneri între noțiunile de *soft target* și *infrastructuri critice.* Cu toate că *soft target* nu se caracterizează în mod necesar prin criticitatea furnizării unor bunuri sau servicii esențiale, măsuri de protecție în fața unor atacuri teroriste trebuie adoptate și pentru aceste tipuri de ținte, într-o abordare sinergică (INTERPOL 2018, 22).

În cadrul unui Compendiu de bune practici, realizat sub egida ONU și INTERPOL (INTERPOL 2018, 22) regăsim o taxonomie cuprinzătoare a amenințărilor teroriste la adresa infrastructurilor critice, taxonomie relevantă pentru întreaga gamă a amenințărilor hibride. Astfel, după natura amenințării, deosebim amenințări fizice și amenințări cibernetice; după originea amenințării, în special a atacatorului, deosebim amenințări interne sau externe; iar din punctul de vedere al contextului în care se manifestă, amenințările pot viza o țintă izolată sau ținte multiple, sub forma unor campanii de atacuri.

Implicații societale privind modul de reglementare a fenomenului infracțional terorist

Conform literaturii de specialitate, infracțiunile de terorism *„se particularizează de alte genuri de manifestări infracționale prin anumite elemente caracteristice, cum*

ar fi: mijloacele și modalitățile de săvârșire fie de înaltă și amplă agresivitate, fie de rafinament deosebit (manieră insidioasă, ocultă, diversionistă, propagandistă), sunt comise de infractori cu un grad ridicat de specializare infracțională, unii cu sporită instrucție și cultură" (Cristescu 2004, 1).

Incriminarea terorismului trebuie abordată în cadrul unei ramuri de drept de sine stătătoare, având în vedere specificul și complexitatea fenomenului, dar și importanța valorilor sociale care trebuie protejate prin norme de drept penal, la nivel național și internațional. În literatura de specialitate, se vorbește despre o astfel de ramură a dreptului specifică luptei împotriva terorismului (Roach 2015, 3). Dreptul contraterorismului este caracterizat ca fiind un *„subiect complex și provocator, plasat de regulă în cadrul dreptului penal, o ramură a dreptului public. Dreptul contraterorismului presupune interacționarea dintre sectorul public și cel privat, în special în ceea ce privește finanțarea terorismului și sistemul telecomunicațiilor"* (Roach 2015, 3). Dreptul contraterorismului interferează cu dreptul constituțional, având în vedere că lupta împotriva terorismului presupune limitarea și restricționarea drepturilor fundamentale ale omului, prevăzute în tratatele internaționale și în Constituția României. Spre exemplu, activitatea serviciilor de informații, desfășurată ca parte a luptei împotriva terorismului, impune anumite limitări ale dreptului la viață privată.
Dreptul contraterorismului reprezintă un domeniu vast și complex care cuprinde norme de drept penal, administrativ, constituțional sau comerț internațional. De asemenea, este unul dintre instrumentele folosite de state și de comunitățile internaționale în lupta împotriva terorismului. În acest context, sunt relevante și reglementarea migrației, precum și relația dintre dreptul național și dreptul internațional.

Punctul culminant al actelor de terorism cu implicații internaționale l-a constituit asasinarea la Marsilia, în 1934, a regelui Alexandru al Iugoslaviei și a ministrului de externe francez, Louis Barthou (Bararu 2010, 11). Acest incident a adus problematica terorismului în atenția Ligii Națiunilor și a condus la adoptarea convențiilor din 1937, la redactarea cărora a participat și juristul român Vespasian Pella.
Definiția terorismului de la cea de-a doua Conferință de Armonizare a Dreptului Penal de la Bruxelles, din 1930, este următoarea: „Faptele de folosire intenționată a unor mijloace capabile să producă un pericol comun reprezintă acte de terorism ce constau în crime împotriva vieții, libertății și integrității fizice a unor persoane sau care sunt contra proprietății private sau de stat" (Bararu 2010, 11).
Un prim pas în incriminarea terorismului îl reprezintă adoptarea Rezoluției Consiliului de Securitate al ONU – 1373, din 2001 (United Nations Security Council 2001) care cere statelor membre să se asigure că terorismul și finanțarea terorismului sunt incriminate ca infracțiuni grave. Incriminarea terorismului, precum și a finanțării acestuia ca infracțiuni reprezintă unul dintre instrumentele cheie ale luptei împotriva terorismului, având în vedere funcțiile preventivă, educativă și corectivă ale dreptului penal. Cu toate acestea, Rezoluția este criticată că nu oferă o definiție unanim acceptată a terorismului.

În 2014 Consiliul de Securitate al ONU a adoptat Rezoluția 2178 (United Nations Security Council 2014) care extinde sfera infracțiunilor de terorism, impunând statelor să incrimineze și să sancționeze fapte în legătura cu deplasarea persoanelor la nivel internațional în vederea planificării, organizării și comiterii actelor de terorism. La nivelul Uniunii Europene, în anul 2002 a fost adoptată Decizia cadru a Consiliului privind combaterea terorismului, decizie care a fost modificată printr-o altă decizie cadru în anul 2008. Astfel, la nivel european, această decizie oferă următoarea taxonomie a fenomenului terorist: *„infracțiuni teroriste, infracțiuni referitoare la un grup terorist și infracțiuni în legătură cu activitățile teroriste"* (Junalul Oficial al Uniunii Europene 2002). Aceste decizii au avut un impact major asupra deciziilor din sfera luptei împotriva terorismului din Uniunea Europeană.

Finanțarea terorismului face parte din fenomenul infracțional terorist și este incriminată la nivel internațional prin *Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului* (Organizația Națiunilor Unite 1999) la nivelul Organizației Națiunilor Unite. Modul de incriminare a finanțării terorismului este asemănător în multe state, având în vedere asistența oferită de Grupul de Acțiune Financiară (Financial Action Task Force – FATF), grup înființat de statele din G7. La nivel național, a fost adoptată *Ordonanța de urgență nr. 159/2001 pentru prevenirea și combaterea utilizării sistemului financiar-bancar în scopul finanțării de acte de terorism* (Guvernul României 2001). Articolul 15 al acestui act normativ incriminează ca fiind infracțiune *punerea la dispoziție sau colectarea de fonduri în vederea săvârșirii actelor de terorism*.

Incriminarea terorismului în dreptul penal român a început prin incriminarea crimei de înaltă trădare în cadrul infracțiunilor contra siguranței interne și externe a statului în Codul penal de la 1864. În Codul penal din 1937, faptele de terorism au fost incriminate sub denumirea de crime și delicte contra statului, iar în legislația penală postbelică, Codul penal din 1968 incrimina infracțiunile contra securității statului. Chiar dacă a fost implementat un cadrul legislativ robust, România a înregistrat cazuri în jurul acestei amenințări persistente. Cazurile de terorism, de la atacuri explozive la propagandă și incitare publică, subliniază spectrul divers al provocărilor cu care se confruntă agențiile de implementare a legii (Roach 2015). În anul 2002 un cetățean român a fost acuzat de comiterea de acte de terorism și de alte infracțiuni, printr-o decizie nepublică a Înaltei Curți de Casație și Justiție, după ce a furat mai multe grenade și proiectile dintr-un depozit militar, pe care le-a aruncat în curtea unui liceu, provocând victime și pagube. Un an mai târziu, aceeași persoană a atacat cu grenade o alee intens circulată din capitală.

În anul 2008 România s-a confruntat cu un caz de propagandă în scopuri teroriste. Prin intermediul unui website, inculpatul promova idei și concepte specifice grupurilor teroriste islamice. Mai mult decât atât, a confecționat un dispozitiv exploziv improvizat, pe care urma să îl detoneze într-un loc public. A trimis către posturile de televiziune un mesaj amenințător, în care își anunța intențiile. Inculpatul a fost descoperit înainte de a săvârși atacul.

Cel de-al treilea caz constă în incitarea la acte de terorism. Autorul acestor acte a fost acuzat după ce a contactat o altă persoană și a convins-o să răpească trei jurnaliști români în Irak, în scopul de a crea presiune asupra decidenților politici cu privire la retragerea forțelor militare din zona de conflict.

Aspecte legislative ale terorismului și implicațiile în domeniul infrastructurilor critice

Prin reliefarea cadrului legislativ de incriminare a terorismului, au fost identificate următoarele implicații în domeniul infrastructurilor critice:

- infrastructurile critice, ținte ale infracțiunilor de terorism;
- utilizarea elementelor de infrastructură critică, ca vectori ai fenomenului terorist;
- corelații la nivelul celor două sisteme instituționale în plan național: prevenirea și combaterea terorismului și protecția infrastructurilor critice.

Faptul că infrastructurile critice sunt ținte ale atacurilor teroriste rezultă din următoarele două corelații, identificate în urma reliefării cadrului normativ: infrastructurile critice ca *factori materiali*, categorie de ținte ale terorismului, și infrastructurile critice ca subiecți pasivi ai infracțiunilor de terorism.

Principalul act normativ prin care se reglementează actele de terorism la nivel național este *Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului* (Parlamentul României 2004). În Capitolul V al actului normativ menționat, sunt enumerate infracțiunile de terorism. Norma de incriminare este una complexă, având în vedere faptul că terorismul se manifestă sub forma mai multor infracțiuni în vederea atingerii scopurilor specifice ale teroriștilor sau ale grupărilor teroriste. Sunt preluate infracțiuni incriminate în Codul penal, săvârșite în condițiile art. 1 din Legea 535/2004, dar sunt incriminate și noi infracțiuni care nu au corespondent în alte legi penale și care descriu bioterorismul, terorismul nuclear, precum și atacarea anumitor utilități publice care corespund infrastructurilor critice (art. 32, alin. (3), literele c și e).

Conform Legii 535/2005, printre țintele vizate de fenomenul terorist, se numără *factorii materiali*, în categoria cărora se regăsesc anumite sectoare ale infrastructurilor critice. Din prevederile celor două sisteme legislative, reiese corespondența dintre definirea legală a *factorilor materiali* din Legea 535/2004 și sectoarele de infrastructură critică națională, stabilite prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010 privind identificarea, desemnarea și protecția infrastructurilor critice* (Guvernul României 2010), corespondență prezentată în Tabelul nr. 1.

Efectele pe care distrugerea sau disfuncționalitatea unei infrastructuri critice le are asupra societății sunt comune cu scopurile și efectele unui atac terorist, având în vedere că elementele comune ale multiplelor definiții date terorismului sunt violența

TABELUL 1 Factorii materiali și Infrastructura critică națională

Factorii materiali	*Sectoarele Infrastructurii critice naționale*
Factorii de mediu	*Apă, păduri și mediu – Protecția mediului*
Agricultură, alimentație și alte bunuri de consum	*Alimentație și agricultură*
Obiective strategice, militare sau cu destinație militară	*Securitate națională*
Utilități de infrastructură socială	*Apă, păduri și mediu – furnizarea apei potabile și asigurarea canalizării* *Energie* *Financiar-bancar* *Sănătate*
Facilități de stat și guvernamentale	*Administrație*
Sistemul transporturilor	*Transporturi*
Telecomunicații și sistemul de informații	*Informații și tehnologia comunicațiilor*
Simboluri și valori naționale	*Cultură și patrimoniul cultural național*

și efectul psihologic asupra populației. Acest efecte pot fi obținute prin țintirea entităților critice, având în vedere modalitatea de determinare a impactului unui incident asupra unei infrastructuri critice, reglementată de prevederile Directivei 2022/2557 (Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 2022).

Din conținutul prevederilor Legii nr. 535/2004, rezultă că infrastructurile critice pot fi ținte ale acțiunilor teroriste. Corespondența dintre subiecții pasivi ai infracțiunilor de terorism și sectoarele de infrastructură critică națională, stabilite prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2010*, este prezentată în Tabelul nr. 2.

TABELUL 2 Infrastructurile critice, ținte ale infracțiunilor de terorism

Sectorul *Transporturi*, Subsectorul *Transportul aerian*	Infracțiuni prevăzute în Codul aerian, săvârșite în scopuri specifice terorismului
Sectorul *Transporturi*, Subsectorul *Transportul naval* Sectorul *Energetic (platforme dispuse în mediul naval)*	Infracțiuni de terorism săvârșite la bordul sau asupra unei nave sau platforme fixe
Sectorul *Apă, păduri și mediu*	Infectarea atmosferei sau a apei
Sectorul *Industrie* Sectorul *Tehnologia informației și comunicațiilor* Sectorul *Alimentație și agricultură*	Acte de diversiune, definite de art. 403 din Codul penal, săvârșite în scopuri teroriste
Sectorul Energetic, Energie nuclear-electrică Sectorul Industrie (materiale nucleare și radioactive)	Nerespectarea regimului materialelor nucleare și al altor materii radioactive

Mai mult decât atât, incriminarea infracțiunilor din art. 33, alin.(2) din Legea nr. 535/2004 evidențiază posibile vulnerabilități ale infrastructurilor critice care pot fi exploatate de entitățile teroriste, principalele fiind identificate la nivelul securității fizice sau la nivelul informațiilor clasificate care pot fi folosite în pregătirea unui atac terorist. Aceste aspecte ale protecției infrastructurilor critice trebuie îmbunătățite astfel încât probabilitatea săvârșirii acestor infracțiuni premergătoare actelor de terorism să fie cât mai mică.

Din punctul de vedere al amenințării teroriste, dincolo de creșterea rezilienței infrastructurilor critice pentru minimizarea probabilității și a impactului unui atac terorist, poate fi analizată și capacitatea unor infrastructuri bine protejate de a preveni, acționând ca factori de descurajare și combatere a fenomenului terorist. În literatura de specialitate, s-a dezvoltat conceptul *weaponizing critical infrastructure*,

pentru a descrie utilizarea infrastructurilor critice ca mijloace ale războiului prin exploatarea acestora, precum și obținerea avantajelor strategice de către un potențial adversar prin atacarea unor sisteme vitale puternic interconectate (Evans 2020, 6).

Pornind de la analiza prevederilor legale, rezultă, pe de-o parte, modalitățile în care infrastructurile critice pot fi ”weaponized” și utilizate ca vectori ai fenomenului terorist, și pe de altă parte, contribuția unor infrastructuri bine protejate și reziliente la prevenirea și combatarea terorismului. Corelațiile sunt prezentate în Tabelul nr. 3.

TABELUL 3 Infrastructurile critice, vectori ai fenomenului terorist

Sectorul *Tehnologia informației și comunicațiilor*	prevenirea și combaterea instigării la terorism prin solicitare, instigare publică sau propagandă
Sectorul *Tehnologia informației și comunicațiilor*	prevenirea și combaterea fenomenului de radicalizare prin accesarea și deținerea materialelor de propagandă teroristă
Sectorul *Financiar-bancar*	prevenirea și combaterea infracțiunilor de finanțare a terorismului
Sectorul *Transporturi* Sectorul *Securitate națională,* subsectorului *Frontiere, migrațiune și azil*	prevenirea și combaterea deplasărilor transfrontaliere în scopuri teroriste
Sectorul *Energetic* Sectorul *Industrie*	prevenirea și combaterea producerii sau procurării de dispozitive explozive, arme sau substanțe periculoase

Rezultă astfel că riscul infracțional și, în mod special, riscul terorist trebuie să fie un element nelipsit din analiza de risc a infrastructurilor critice. Această analiză trebuie să fie concretizată în *Planul de securitate al operatorului,* ținând cont de următoarele două perspective:

- infrastructurile critice ca posibile ținte ale atacurilor teroriste;
- infrastructurile critice ca posibili vectori ai fenomenului terorist.

Astfel, sunt necesare măsuri de protecție, adaptate constructului infracțional specific terorismului în vederea prevenirii sau limitării efectelor generate de o posibilă distrugere sau afectare a elementelor de infrastructură critică, în urma unui atac terorist. Având în vedere caracterul puternic interconectat al sistemelor de infrastructură, acestea pot fi analizate ca ținte directe sau indirecte ale atacurilor teroriste, efectele indirecte care se răspândesc de-a lungul rețelei de dependențe și interdependențe fiind, de asemenea, semnificative. Totodată, se impune identificarea vulnerabilităților care permit exploatarea elementelor de infrastructură în scopuri teroriste, având în vedere integrarea protecție infrastructurilor critice în procesul amplu de creștere a rezilienței societății în fața amenințării teroriste.

Având în vedere corespondențele astfel identificate, infrastructurile critice trebuie abordate ca potențiale ținte ale activităților teroriste, fiind oportună conjugarea eforturilor instituționale depuse, în sensul prevenirii și combaterii terorismului și în sensul protecției infrastructurilor critice, acolo unde cele două domenii au puncte comune. Mai mult decât atât, majoritatea instituțiilor care fac parte din Sistemul Național de Prevenire și Combatere a Terorismului sunt și autorități publice

responsabile, reprezentate în Grupul de Lucru Interinstituțional pentru Protecția Infrastructurilor Critice.
Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului a fost modificată și completată prin Legea nr. 58/2019 pentru a transpune prevederile Directivei 2017/541 a Parlamentului și Consiliului Uniunii Europene pentru combaterea terorismului. Conform Raportului de activitate pe anul 2019 al DIICOT, modificarea legislativă reflectă „evoluțiile interne și internaționale intervenite în legătură cu fenomenul terorist, schimbările instituționale și obiectivele de securitate națională a României" (DIICOT 2020, 3). Mai mult decât atât, modificările aduse prin Legea nr. 58/2019 permit o mai bună cooperare între autoritățile din cadrul SNPCT, precum și între acestea și partenerii externi.

Pentru o abordare sistemică a infrastructurilor critice și pentru generarea unor măsuri de protecție relevante în fața amenințărilor teroriste, este necesară o analiză pe plan instituțional în ceea ce privește cooperarea dintre autoritățile publice responsabile și Sistemului Național de Prevenire și Combatere a Terorismului.
În urma comparației dintre lista autorităților publice responsabile, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 35/2019, și componența SNPCT, prevăzută în Legea nr. 535/2004, rezultă că următoarele autorități publice responsabile nu fac parte din SNPCT:

- Ministerul Energiei;
- Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor;
- Ministerul Cercetării și Inovării;
- Agenția Spațială Română;
- Ministerul Culturii și Identității Naționale.

Se poate observa că toate sectoare ICN sunt reprezentate în SNPCT prin cel puțin o autoritate publică responsabilă, cu excepția sectorului *Cultură și patrimoniu cultural național.* Așa după cum rezultă din literatura de specialitate, de cele mai multe ori, motivația din spatele unui atac terorist este de natură religioasă și ideologică. Componenta cultura este astfel un element important în analiza riscului infracțional terorist la adresa infrastructurilor critice. Legitimarea culturii atacurilor teroriste din istorie, precum și a statutului instituțiilor de cultură, de infrastructuri simbolice, posibile ținte ale entităților teroriste, sunt argumente pentru introducerea Ministerului Culturii și Identității Naționale în componența SNPCT în vederea îmbunătățirii protecției infrastructurilor critice culturale sub aspectul amenințării teroriste. Mai mult decât atât, având în vedere dimensiunea amenințării reprezentate de terorismul nuclear, precum și caracterul de ținte strategice al elementelor de infrastructură energetică critică, impun ca și Ministerul Energiei să facă parte din SNPCT.

Exemplificarea modului în care vulnerabilitățile infrastructurii critice sunt exploatate pentru comiterea infracțiunilor de terorism

Această secțiune a articolului analizează vulnerabilitățile infrastructurii critice, pe baza unui caz din jurisprudență, potrivit Deciziei nr. 309/A/2014 a Înaltei

Curți de Casație și Justiție. Analiza unei infracțiuni săvârșite cu efecte asupra unei infrastructuri cu valențe critice, pe baza unei hotărâri judecătorești, evidențiază vulnerabilitățile infrastructurii și furnizează date pentru construirea unor scenarii de amenințări realiste, pornind de la modul de operare al infractorilor.

Sursa primară pentru cazul ales spre exemplificare este Decizia nr. 309/A/2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția penală, prin care trei persoane sunt condamnate pentru înlesnirea trecerii frauduloase a frontierei în favoarea unei persoane despre care se știa că este cercetată pentru comiterea unor fapte de terorism. Investigația în desfășurare are legătură cu cazul jurnaliștilor români răpiți în Irak, caz intens mediatizat de mass-media atât la nivel național, cât și internațional. Cazul are două fire narative principale: un prim caz de organizare și finanțare a unui act de terorism – răpirea jurnaliștilor români –, și un al doilea caz în care inculpatul din primul caz, Omar Hayssam, este ajutat să părăsească în mod fraudulos teritoriul României, fapt ce constituie, de asemenea, infracțiune de terorism, conform legislației în vigoare. Analiza se va concentra pe fapta de înlesnire a părăsirii teritoriului național, întrucât permite observarea vulnerabilităților infrastructurilor de transport care sunt expuse la un astfel de risc infracțional, în principal infrastructurile portuare.

Unul dintre obiectivele de infrastructură cu valențe critice relevant din zona de sud-est a României este portul Constanța, care a fost locul de săvârșire a infracțiunii de înlesnire a trecerii frauduloase a frontierei pentru o persoană despre care se știa că era cercetată pentru comiterea unor fapte de terorism în cazul Omar Hayssam, ca urmare a evenimentului răpirii jurnaliștilor români în Irak.
Situația este descrisă în cadrul hotărârii judecătorești astfel: „În momentul deconspirării activităţilor şi angajarea răspunderii sale penale O.H. a reuşit, în mod organizat, după cele mai bine elaborate reguli în materie de diversiune teroristă la toate nivelele autorităţilor publice, diversiune susţinută fără vinovăţie şi în plan public de către mass-media, «intoxicată» de scenariile aruncate în direcţia ei, să părăsească teritoriul României sustrăgându-se de la răspunderea penală" (Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie 2014).
Rezultă că operatorii de transport care desfășoară activități în domeniile specifice sau tangente infrastructurilor critice și care acționează în zona de interes și de influență a entității critice trebuie să facă parte din analiza mediului de securitate al ICN și trebuie tratate ca posibile surse de amenințări în cadrul analizei de risc. De cele mai multe ori, infractorii își camuflează faptele ilicite prin intermediul societăților pe care le administrează sau controlează.

Faptul că modul de operare al infractorilor a fost construit în jurul exploatării vulnerabilităților infrastructurii este confirmat și de instanța de judecată: „La baza acestei decizii privind ruta de plecare au stat şi informaţiile obţinute asupra vulnerabilităţii zonei de frontieră ce o reprezenta portul Constanţa, aspecte constatate şi în cadrul cercetărilor derulate în prezenta cauză" (Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie 2014).
Prin raportul de analiză al Brigăzii de Combatere a Criminalităţii Organizate Constanţa, reconstituit în cadrul hotărârii judecătoreşti, pronunțată în cazul

Omar Hayssam (*Decizia nr. 309/A/2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție*), se identifică o serie de vulnerabilități ale infrastructurii portuare din punctul de vedere al transportării pasagerilor clandestini. Conform acestui raport, *„urcarea la bordul unei nave comerciale acostate în porturile Constanța, Constanța Sud-Agigea și Midia poate fi efectuată de orice persoană cât de cât familiarizată cu traficul portuar, fără a necesita activități prealabile sau manopere de disimulare"*. Astfel, la nivelul anului 2006, infrastructura portuară din Constanța prezenta următoarele vulnerabilități:

- inexistența unui sistem de control acces, astfel orice persoană poate intra cu ușurință în port;
- orice persoană poate intra la bordul unei nave doar cu acordul și complicitatea comandantului navei;
- în interiorul navelor există multe locuri în care pasagerii clandestini se pot ascunde fără a fi identificați în timpul controalelor;
- zonele de acces în port nu sunt supravegheate video;
- controlul accesului în dane se face doar cu ajutorul unor bariere;
- securitatea fizică este asigurată de angajați ai unor operatori economici care nu prestează serviciile de pază la standardele cerute.

Cel mai important aspect este dat de relațiile pe care inculpatul le are cu autoritățile de frontieră. Frontiere, migrațiune și azil este un subsector al sectorului ICN Securitate națională. Astfel, este identificată vulnerabilitatea de natură umană a acestor infrastructuri critice ai căror angajați au raporturi cu mediul infracțional și pot fi influențați pentru a se folosi de prerogativele autorității publice în scopuri ilegale.
Având în vedere vulnerabilitățile de la nivelul infrastructurii analizate, se pot identifica și dezvolta măsuri de îmbunătățire a protecției, pornind de la protecția fizică a obiectivelor de infrastructură critică până la instruirea și etica personalului.

Mijloacele de transport navale, precum nava folosită de Omar Hayssam, și sistemele de control de la nivelul punctelor de trecere a frontierei existente prezintă reale vulnerabilități din punctul de vedere al unui posibil atac terorist sau chiar atac nuclear. Infrastructura de transport și de frontieră ar facilita transportarea materialelor nucleare de către entități teroriste. Existența unor dispozitive de scanare a navei, cu posibilitatea detectării semnăturii unice, emise de materialele nucleare, și cu posibilitatea detectării persoanelor prin termoviziune ar îmbunătăți în mod considerabil protecția infrastructurilor critice și ar reduce semnificativ riscul deplasării ilegale a teroriștilor și a materialelor nucleare.

Amenințarea unui atac nuclear este semnificativă pentru obiectivul de infrastructură portuară din Constanța, principala vulnerabilitate fiind dată de sistemul de transport prin containere. Trebuie, de asemenea, luată în calcul ipoteza transportului materialelor nucleare sau al armelor și dispozitivelor pe teritoriul Uniunii Europene. Acestea pot fi transportate pe cale rutieră, de-a lungul rutelor paneuropene, pe cale ferată, dar cel mai probabil pe cale maritimă, prin exploatarea vulnerabilităților reprezentate de transportul prin containere. Transportul pe cale aeriană este puțin probabil, având în vedere măsurile sporite de securitate din acest sector.

Una dintre vulnerabilitățile specifice infrastructurii portuare este dată de insecuritatea containerelor din punctul de vedere al mărfurilor pe care le pot transporta, precum și de sistemele de control al accesului în port pentru persoane și mărfuri care nu corespund din punct de vedere tehnic cu amenințarea reprezentată de transportul materialelor nucleare în mod clandestin.

Printr-o extrapolare a cazului prezentat în această secțiune, la nivelul României, în special în zona portului Constanța, am identificat următoarele cursuri de acțiune posibilă care ar putea materializa un atac terorist nuclear:

- Procurarea în mod ilegal a materiei prime, precum și sustragerea informațiilor sensibile de ordin tehnic de la o centrală nucleară, luând ca exemplu Centrala Cernavodă.
- România reprezintă o țară de tranzit pentru transportul ilegal al materialelor și dispozitivelor nucleare, în special prin intermediul containerelor maritime. Chiar dacă această acțiune nu se concretizează cu o explozie pe teritoriul României sau al statelor vecine, se creează o stare de pericol, având în vedere faptul că acest tip de transport necesită măsuri speciale de securitate, în ceea ce privește tipul vehiculelor și modul de organizare a convoiului.
- Săvârșirea unui atac nuclear pe teritoriul României; cu toate că România nu a fost până acum ținta directă a atacurilor teroriste la nivel internațional, acest curs de acțiune merită să fie luat în calcul pentru că reprezintă un incident cu probabilitate mică, dar cu efect semnificativ.

De asemenea, așa după cum rezultă din conținutul lucrării, jurisprudența oferă instrumente de lucru care pot fi integrate procesului de protecție a infrastructurilor critice, furnizând modul de operare al infractorilor și cauzalitatea evenimentelor, pe baza cărora sunt identificate vulnerabilitățile și măsurile de protecție. Modul în care inculpatul a reușit să părăsească teritoriul României evidențiază vulnerabilitățile infrastructurii de transport care a fost folosită, respectiv portul Constanța. Modul de operare al celor trei inculpați care l-au ajutat pe Omar Hayssam să părăsească România este descris în mod amănunțit în cadrul hotărârii judecătorești. Fapt pentru care jurisprudența se dovedește a fi o sursă relevantă pentru analiza riscului infracțional și pentru construirea unor scenarii de amenințări realiste la adresa infrastructurilor critice.

Propuneri

Interacțiunea dintre riscul terorist și infrastructura critică evidențiază importanța indispensabilă a unei analize integrate în contextul național și internațional de securitate. Un act de terorism îndreptat împotriva unor astfel de infrastructuri ar putea avea efecte societale devastatoare, accentuate și mai mult de rețeaua complexă de interdependențe ce caracterizează sistemul de infrastructură critică. Această interacțiune poate fi integrată în analiza de risc a infrastructurilor critice pentru o protecție comprehensivă.

Infrastructurile critice, datorită semnificației lor societale, nu sunt doar potențiale ținte ale acțiunilor teroriste, ci pot fi utilizate ca vectori de manifestare a fenomenului terorist. Mai mult decât atât, analiza cadrului legislativ incident celor două domenii evidențiază recunoașterea legislativă a acestei relații. Chiar dacă nu se manifestă în mod evident ca o amenințare la adresa infrastructurii critice, această perspectivă trebuie abordată în contextul extins al rezilienței, pentru că infrastructura critică exploatată pentru manifestarea fenomenului terorist reprezintă doar un punct de intrare pentru targetarea întregii societăți.

Cooperarea interinstituțională reprezintă una dintre măsurile necesare îmbunătățirii protecției infrastructurilor critice din punctul de vedere al amenințării teroriste. Cu toate că, la nivel național, au fost instituite sisteme legislative și instituționale atât pentru protecția infrastructurilor critice, cât și pentru prevenirea și combaterea terorismului, lacune evidente rămân în special în ceea ce privește reprezentarea sectoarelor cheie din cadrul Sistemului Național de Prevenire și Combatere a Terorismului (SNPCT).

De asemenea, spectrul valorilor ocrotite de prevederile legale penale prin care se incriminează terorismul este compatibil cu cel al valorile menționate în definiția legală a infrastructurii critice, așa cum este stipulată în articolul 2, punctul 5 din Directiva 2022/2557. Prin urmare, inițiativele de combatere a terorismului devin componente intrinseci ale strategiei generale de protecție a infrastructurii critice. Astfel de strategii trebuie să fie adaptive, anticipând și abordând modurile de operare complexe și dinamice ale entităților teroriste. Adoptarea unei poziții proactive prin considerarea infrastructurilor critice ca potențiale ținte ale atacurilor teroriste facilitează o evaluare sistematică a vulnerabilităților și consolidează protecția infrastructurilor critice prin construirea unor scenarii de risc plauzibile care integrează tactica operațională a entităților teroriste.
Din punct de vedere metodologic, analiza cadrului legislativ, construit în jurul principalelor concepte ale cercetării – *terorism* și *infrastructură critică* –, evidențiază corelațiile complexe dintre cele două domenii și oferă noi direcții și perspective de cercetare a infrastructurilor critice din punctul de vedere al protecției acestora în fața amenințării teroriste.

De asemenea, jurisprudența se dovedește a fi o sursă ofertantă pentru exemplificarea cazurilor în care obiective de infrastructură critică sunt implicate în săvârșirea unei infracțiuni de terorism, fie ca ținte ale atacurilor, fie ca vectori de manifestare a fenomenului infracțional prin exploatarea vulnerabilităților. Astfel, pe lângă identificarea vulnerabilităților, cazurile din jurisprudență stau la baza dezvoltării unor posibile scenarii de risc, acestea fiind instrumente extrem de utile în planificarea și îmbunătățirea protecției infrastructurilor critice.

Concluzionând, natura dinamică a terorismului, cu instrumente și moduri de manifestare aflate într-o continuă evoluție, impune o abordare flexibilă și adaptivă pentru protecția infrastructurii critice. Colaborarea continuă dintre autoritățile publice,

îmbunătățirea prevederilor legislative și consolidarea parteneriatelor public-privat pot duce la creșterea rezilienței infrastructurilor critice în fața amenințării teroriste.

Referințe

Bararu, Iosif. 2010. Infracțiunile de terorism. Legislație și procedură penală. București: Universul Juridic.

Burgess, J.P. 2007. "Social Values and Material Threat: The European Programme for Critical Infrastructure Protection." *International Journal of Critical Infrastructures* 3 (3-4): 471-487.

Cristescu, Doru Ioan. 2004. *Criminalistic and Judicial Investigation of Offenses against National Security and Terrorism.* Timișoara: Solness Publishing.

DIICOT. 2020. „Raport de activitate 2019." https://www.diicot.ro/informatii-de-interes-public/raport-de-activitate.

Evans, C.V. 2020. "Future Warfare: Weaponizing Critical Infrastructure ." *The US Army War College Quarterly: Parameters* 50 (2): 6.

Guvernul României. 2001. „Ordonanță de urgență nr. 159 din 27 noiembrie 2001 pentru prevenirea și combaterea utilizării sistemului financiar-bancar în scopul finanțării actelor de terorism." *Monitorul Oficial*, nr. 802, 4 decembrie 2001.

___. 2010. „Ordonanță de urgență nr. 98 din 3 noiembrie 2010 privind identificarea, desemnarea și protecția infrastructurilor critice." *Monitorul Oficial*, nr. 757, 12 noiembrie 2010.

INTERPOL. 2018. "The Protection of Critical Infrastructures Against Terrorist Attacks: Compendium of Good Practices." https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/compendium_of_good_practices_eng.pdf.

Înalta Curte de Casație și Justiție. 2014. „Decizia nr. 309/A/2014." https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=121153.

Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.2002. „Decizia-cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind combaterea terorismului (2002/475/JHA)." Seria L, nr. 164, Iunie 2022.

___. 2022. „Directiva (UE) 2022/2557 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 decembrie 2022 privind reziliența entităților critice și de abrogare a Directivei 2008/114/CE a Consiliului." L333/164, 27 decembrie 2022.

Organizația Națiunilor Unite. 1999. „Convenție internațională privind reprimarea finanțării terorismului." *Monitorul Oficial*, nr. 852, 26 noiembrie 2002.

Parlamentul României. 2004. „Legea nr. 535 din 25 noiembrie 2004 privind prevenirea și combaterea terorismului." *Monitorul Oficial*, nr. 1161, 8 decembrie 2004.

Roach, Kent. 2015. *Comparative Counter-Terrorism Law.* Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations Security Council. 2001. *Resolution 1373.* New York.

___. 2014. *Resolution 2178.* New York.