



Bruxelles, 12.9.2018.  
COM(2018) 641 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I EUROPSKOM  
VIJEĆU**

**Europa koja štiti: inicijativa za proširenje ovlasti Ureda europskog javnog tužitelja na  
prekogranična kaznena djela terorizma**

*Doprinos Europske komisije sastanku čelnika  
u Salzburgu 19.-20. rujna 2018.*

*Europska unija mora također biti snažnija u borbi protiv terorizma. Tijekom protekle tri godine ostvarili smo stvaran napredak. No još uvijek nam nedostaju sredstva za brzo djelovanje u slučaju prekograničnih terorističkih prijetnji. (...) Isto tako smatram da postoje dobri razlozi da se novom Uredu europskog javnog tužitelja povjeri zadaća progona prekograničnih kaznenih djela terorizma.*

*Jean-Claude Juncker, Govor o stanju Unije, 13. rujna 2017.*

## **1. Uvod**

Terorizam je i dalje jedan od najvećih izazova za današnje društvo. Teroristički akti u kategoriji su najtežih zločina kojima se krše temeljne vrijednosti Europske unije.

Snažnija Europa mora štiti građane i brzo privedi teroriste pravdi. U govoru o stanju Unije iz rujna 2017. predsjednik Juncker iznio je niz mjera usmjerenih na ostvarivanje snažnije, ujedinjenije i demokratskije Unije do 2025. Komisija se nadovezuje na taj govor i predstavlja inicijativu za proširenje ovlasti Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO)<sup>1</sup> na istrage i progone kaznenih djela terorizma.

Proteklih godina opasnost od terorizma u Europskoj uniji neprestano je izražena i nastavlja se širiti. Osim što su se pojavili novi oblici terorističkih napada, internetska propaganda i umrežavanje putem društvenih medija postali su snažni alati kojima se teroristi u EU-u mogu služiti u svrhe regrutiranja, radikalizacije i prikupljanja sredstava<sup>2</sup>. Opasnost od terorizma stalan je i dugotrajan problem koji zahtijeva sveobuhvatan i strukturni odgovor Unije, uključujući u pogledu istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma diljem EU-a.

---

<sup>1</sup> Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja.

<sup>2</sup> Europol Te-Sat Report (Izvešće o stanju i trendovima u području terorizma u Europskoj uniji), 2018.

Europska unija odlučno djeluje kako bi otklonila terorističke prijetnje, posebno u okviru Europskog programa sigurnosti za 2015.<sup>3</sup> te kroz rad na uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije<sup>4</sup>, uz poštovanje ograničenja iz Ugovora<sup>5</sup>. Komisija je poduzela mjere kojima se teroristima uskraćuju prostor i sredstva za izvođenje napada, kriminaliziraju kaznena djela terorizma u cijeloj Uniji, poboljšava razmjena informacija o izvršavanju zakonodavstva između država članica, suzbija radikalizacija te jača upravljanje vanjskim granicama Unije. Ojačana je uloga agencija Unije, a posebno Eurojusta i Europol, u olakšavanju pravosudne i policijske suradnje u EU-u, uključujući u koordinaciji i razmjeni informacija u slučajevima povezanim s terorizmom na zahtjev nacionalnih tijela. Prijedlog Uredbe kojom bi se spriječilo širenje terorističkog sadržaja na internetu donosi se zajedno s ovom Komunikacijom.<sup>6</sup>

Iako je ostvaren znatan napredak te su zabilježeni slučajevi uspješne prekogranične suradnje, u Uniji nema kaznenog progona na europskoj razini koji bi obuhvatio sve korake, od istrage, preko kaznenog progona i podizanja optužnica za prekogranična kaznena djela terorizma. Iako sve države članice proteklih godina nisu bile jednako izložene terorističkim prijetnjama<sup>7</sup>, u području slobode, sigurnosti i pravde nedostaci u istragama i kaznenim progonima u jednoj državi članici mogu dovesti do žrtava ili rizika u drugoj državi članici ili u cijeloj Uniji.

Nedavno uspostavljeni EPPO odgovoran je za istrage, kazneni progon i podizanje optužnica u predmetima koji utječu na financijske interese Unije<sup>8</sup>. Akt o osnivanju EPPO-a, Uredba (EU) 2017/1939, stupila je na snagu 20. studenoga 2017.<sup>9</sup>, a sudjeluje dvadeset država članica<sup>10</sup>. Otada su se još dvije države članice uključile u poboljšanu suradnju<sup>11</sup>. Trenutačno se ulažu naponi da EPPO postane potpuno operativan do kraja 2020. Ova inicijativa neće utjecati na uspostavu EPPO-a u skladu s postojećom Uredbom (EU) 2017/1939.

---

<sup>3</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Europski program sigurnosti, COM(2015) 185 final od 28.4.2015.

<sup>4</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću provedbi Europskog programa sigurnosti za borbu protiv terorizma i stvaranje uvjeta za uspostavu učinkovite i istinske sigurnosne unije, COM(2016) 230 final od 20.4.2016. Vidjeti najnovije izvješće o napretku prema uspostavi sigurnosne unije (COM (2018) 470 final od 13.6.2018.) te prethodna izvješća za pregled postignutog napretka u pogledu borbe protiv terorizma i drugih sigurnosnih prijetnji u Europskoj uniji.

<sup>5</sup> Članak 4. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

<sup>6</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća za sprječavanje širenja terorističkog sadržaja na internetu, COM (2018) 640, 11. rujna 2018.

<sup>7</sup> Vidjeti izvješća Europol Te-Sat za 2015., str. 13, za 2016. str. 15, za 2017., str. 11 te za 2018. str. 10.

<sup>8</sup> Za definicije kaznenih djela koja su obuhvaćena materijalnom nadležnošću EPPO-a vidjeti Direktivu (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, SL L 198, 28.7.2017., str.29–41.

<sup>9</sup> Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja.

<sup>10</sup> Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Španjolska.

<sup>11</sup> Komisija je 1. kolovoza 2018. potvrdila sudjelovanje Nizozemske u pojačanoj suradnji u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (SL L 196 od 2. kolovoza 2018.). Komisija je 7. kolovoza 2018. potvrdila sudjelovanje Malte u pojačanoj suradnji u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (SL L 201 od 8. kolovoza 2018.).

## 2. Inicijativa Komisije

Komisija predstavlja ovu inicijativu, koja podrazumijeva izmjenu Ugovora, kako bi proširila ovlasti EPPO-a na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica u okviru sveobuhvatnog i ojačanog europskog odgovora na terorističke prijetnje.

Komunikacija je popraćena Prilogom koji sadržava inicijativu Komisije za moguće donošenje Odluke Europskog vijeća o izmjeni članka 86. stavaka 1. i 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) radi proširenja ovlasti EPPO-a na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica.

U članku 86. stavku 4. UFEU-a predviđena je mogućnost proširenja ovlasti EPPO-a. U skladu s člankom 86. stavkom 4. UFEU-a Europsko vijeće ovlašteno je donijeti odluku o izmjeni članka 86. UFEU-a radi proširenja ovlasti EPPO-a kako bi se obuhvatila teška kaznena djela koja utječu na više država članica. Europsko vijeće odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta i nakon savjetovanja s Komisijom.

Pojam „jednoglasno” u članku 86. stavku 4. UFEU-a ne odnosi se samo na države članice koje sudjeluju u EPPO-u<sup>12</sup>, nego uključuje i druge države članice. Iako taj pojednostavnjeni postupak izmjene Ugovora ne predviđa da Europsko vijeće djeluje na prijedlog Komisije, to ne sprječava Komisiju da predstavi inicijativu.

Europsko vijeće može izmijeniti članak 86. stavke 1. i 2. UFEU-a kako bi se materijalna nadležnost EPPO-a proširila na sva, neka ili samo jedno od „teških kaznenih djela s prekograničnim elementima”. To uključuje posebno teška kaznena djela s prekograničnim elementima navedena u članku 83. stavku 1. UFEU-a. Kao dodatni zahtjev, ovlast EPPO-a može se proširiti samo u vezi s „teškim kaznenim djelima koja utječu na više država članica”.

Nakon donošenja odluke Europskog vijeća o izmjeni članka 86. UFEU-a, Komisija bi iznijela zakonodavni prijedlog o izmjeni Uredbe (EU) 2017/1939 kako bi se EPPO-u osigurala ovlasti i uvele sve moguće prilagodbe koje bi mogle biti potrebne za učinkovito djelovanje EPPO-a u okviru istraga i kaznenog progona terorizma. Izmjenom Uredbe nije moguće ustrojiti EPPO tako da države članice sudjeluju u različitim dijelovima svoje nadležnosti. To znači i da bi države članice koje ne sudjeluju i mogle bi se EPPO-u pridružiti kasnije, u cjelini morale sudjelovati u njemu.

---

<sup>12</sup> EPPO je uspostavljen uz poboljšanu suradnju s 22 države članice (do danas), vidjeti fusnote 9, 10 i 11.

### 3. Nedostaci u istrazi i kaznenom progonu prekograničnih kaznenih djela terorizma

Unatoč znatnom napretku u suzbijanju terorizma i drugih prijetnji sigurnosti u Europskoj uniji, posebno u kontekstu Europskog programa sigurnosti i rada na učinkovitoj i istinskoj sigurnosnoj uniji, u postojećem pravnom, institucionalnom i operativnom okviru i dalje postoje brojni nedostaci. Posebno, ne postoji zajednički pristup Unije istrazi, kaznenom progonu i pokretanju sudskih postupaka za prekogranična kaznena djela terorizma.

#### 3.1. Fragmentacija istraga o kaznenim djelima terorizma

Trenutačno su nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela isključivo odgovorna za istrage, kazneni progon i podizanje optužnice za kaznena djela terorizma. Međutim, njihove ovlasti prestaju na državnim granicama, a kaznena djela terorizma vrlo često imaju prekogranične elemente<sup>13</sup>. To često dovodi do različitih nacionalnih pristupa u tijeku istrage i kaznenog progona, kao i do nedostataka u razmjeni informacija, koordinaciji i suradnji među različitim uključenim prekograničnim tijelima.

Unija je tijekom godina uvela niz mjera za poboljšanje prekogranične suradnje u području kaznenih djela terorizma. Konkretno, Eurojust i Europol već sada olakšavaju multilateralnu pravosudnu suradnju i suradnju u izvršavanju zakonodavstva, kao i koordinaciju i razmjenu informacija u predmetima koji uključuju teška prekogranična kaznena djela na zahtjev nacionalnih tijela. Uloga Eurojusta dodatno će se povećati zahvaljujući njegovom novom pravnom okviru koji će se početi primjenjivati 2019.<sup>14</sup>

Broj predmeta Eurojusta u borbi protiv kaznenih djela terorizma više se nego udvostručio u razdoblju od 2015. do 2017.<sup>15</sup>, a broj zajedničkih istražnih timova (JIT) učeterostručio se<sup>16</sup>. Predmeti kojima se bavi Eurojust jasno pokazuju da je sve veća potreba za zajedničkim i koordiniranim pristupom među nacionalnim pravosudnim tijelima. Države članice traže pomoć Eurojusta, na primjer, pri razmjeni informacija i dokaza, ubrzanom izvršavanju zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć i izručenje, zatim u pitanjima povezanim s europskim uhidbenim nalogima i europskim istražnim nalogima te pri osnivanju zajedničkih istražnih timova.

---

<sup>13</sup> Vidjeti gore, i članak 83. stavak 1. UFEU-a.

<sup>14</sup> Europski parlament i Vijeće sporazumjeli su se 19. lipnja 2018. o reformi Eurojusta, a Uredba (EU) 2018/... Europskog parlamenta i Vijeća od ... o Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust) o izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2002/187/PUP uskoro će se službeno donijeti i stupiti na snagu.

<sup>15</sup> Četrdeset jedan predmet u 2015., 67 predmeta u 2016. i 87 predmeta u 2017.

<sup>16</sup> U svrhu suzbijanja terorizma 2017. je osnovano 12 zajedničkih istražnih timova (ZIT) u odnosu na 4 takva tima 2016. i 3 takva tima 2015.

Operativno iskustvo Eurojusta također pokazuje da, čak i ako države članice općenito smatraju kaznene istrage i kazneni progon u tom području prioritetom, nadležna tijela često polaze od nacionalne perspektive s obzirom na povezanost s aspektima nacionalne sigurnosti. Osjetljiva priroda istraga povezanih s terorizmom može nadležnim tijelima stvoriti dodatne prepreke u razmjeni informacija i pokretanju istraga koje nadilaze ono što je nužno u nacionalnom slučaju.

Posljedično, slučajevi terorizma istražuju se i kazneno gone usporedno i neovisno u nekoliko država članica. Zato se često u dovoljnoj mjeri ne uzimaju u obzir njihova složenost i/ili prekogranični elementi. Granice nacionalne nadležnosti mogu stoga biti prepreka za razumijevanje i suzbijanje aktivnosti prekograničnih terorista te terorističkih ćelija ili mreža.

Iako Eurojust i Europol dosljedno pružaju snažnu potporu nacionalnim tijelima u njihovoj borbi protiv kaznenih djela terorizma, oni mogu djelovati samo na temelju zahtjeva nacionalnih nadležnih tijela za potporu. Nadalje, budući da ni jedno od tih tijela nema ovlasti provoditi proaktivno koordiniran, učinkovit i razmjerni kazneni progon na razini Unije, ne mogu riješiti problem fragmentacije kaznenog progona kaznenih djela terorizma.

### **3.2. Nedostaci u pravovremenoj razmjeni informacija o terorističkim predmetima među nacionalnim tijelima i agencijama EU-a**

Iako je Unija poduzela mjere za poboljšanje strukturne razmjene informacija, posebno radom na jačim i pametnijim informacijskim sustavima za upravljanje sigurnošću, granicama i migracijama<sup>17</sup>, i dalje postoje znatni izazovi u pogledu pravodobne razmjene informacija u određenim kaznenim istragama ili kaznenim progonima.

S obzirom na razmjenu informacija o slučajevima povezanim s terorizmom, Eurojust je u nedavnom izvješću o stranim terorističkim borcima<sup>18</sup> naznačio da razmjena informacija nije usklađena. I dalje postoje razlike u obujmu, vrsti i opsegu informacija koje svaka država članica dijeli s Eurojustom. To je jedan od razloga zašto je važnost unakrsne provjere pravosudnih informacija u svrhu kaznenog progona kaznenih djela terorizma ponovno naglašena u okviru protuterorističkog sastanka koji je u lipnju 2018. organizirao Eurojust.<sup>19</sup> Zbog neoptimalne razmjene informacija, sposobnost Eurojusta da utvrdi postojeće veze među

---

<sup>17</sup> Za kratak pregled vidjeti Četrnaesto izvješće o napretku u uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije (COM(2018) 211 final od 17.4.2018.).

<sup>18</sup> Dokument Vijeća 15515/17, 2. srpnja 2018.

<sup>19</sup> Vidjeti priopćenje za tisak Eurojusta od 21. lipnja 2018. s daljnjim upućivanjima: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. U ovoj zajedničkoj izjavi nekoliko država članica poziva na izradu Europskog registra pravosudnih propisa o borbi protiv terorizma koji će se voditi u Eurojustu.

tekućim istragama i kaznenim progonima, uključujući veze s drugim državama članicama, i dalje je umanjena.

Osim toga, istraga i kazneni progon kaznenih djela terorizma u konkretnim prekograničnim predmetima zahtijevaju brzo i usklađeno djelovanje svih tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela kako bi se osiguralo da se ne izgube dokazi i kako bi se spriječila daljnja, možda povezana kaznena djela terorizma. Međutim, to je prilično zahtjevno kada je riječ o prekograničnim istragama u koje su uključena različita tijela u više država članica. Problem se samo djelomično ublažava potporom Europolu i Eurojustu. Osim toga, ni Europol ni Eurojust nemaju ovlasti kojima bi mogli obvezati nacionalna tijela na pružanje specifičnih informacija ili poduzimanje istražnih mjera, što znači da informacije nisu uvijek dostupne na vrijeme, iako je vremenski aspekt ključan za uspjeh u progonu kaznenih djela terorizma te kako bi se osiguralo sprečavanje daljnjih terorističkih napada.

### **3.3. Prikupljanje, razmjena i uporaba osjetljivih vrsta dokaza**

Osiguravanje da su prikupljene informacije prihvatljive kao dokazi ključno je za uspješan kazneni progon svakog kaznenog djela. To se posebno odnosi na predmete u području terorizma gdje se kazneni progon temelji i na indicijama (nadzor, izjave svjedoka, presretanje komunikacije). Izvješće Eurojusta o praćenju osuda u području terorizma<sup>20</sup> upućuje da postoje i pitanja u vezi s prikupljanjem, razmjenom i uporabom određenih vrsta informacija koje će se upotrebljavati kao dokazi u kaznenom progonu u slučajevima povezanim s terorizmom. Posebno, u slučajevima povezanim s terorizmom, prikupljanje informacija često ovisi o primjeni posebnih istražnih tehnika ili uključuje rad specijaliziranih nadležnih tijela država članica. Takve se informacije često ne razmjenjuju kako bi se zaštitili izvori informacija, kako bi se osiguralo da dojavitelji informacija ostanu anonimni ili kako bi se osiguralo da metode s pomoću kojih su prikupljene informacije ostanu tajne.

### **3.4. Raskorak između faze istrage i kaznenog progona**

Pomna koordinacija djelovanja između tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela kaznenog progona od ključne je važnosti posebno u predmetima u području terorizma. Uhidbeni nalozi ili pretresi domova moraju se izvršiti istodobno, a sudska odobrenja dobiti na vrijeme. Stoga je od ključne važnosti da suradnja među istražnim tijelima i tijelima za kazneni progon besprijekorno funkcionira. Čak i uz suradnju među nacionalnim tijelima, Europolom i Eurojustom, moguće je da različiti nacionalni prioriteti ili osjetljivosti, ili jednostavno (nedostatak) dostupnost(i) resursa utječu na konačni ishod. Ne postoji središnje tijelo na razini Unije koje može voditi i istrage i kazneni progon u prekograničnim predmetima u području

---

<sup>20</sup> Vidjeti izvješća Eurojusta o praćenju osuda u području terorizma, izdanje 28. iz svibnja 2018., str. 16.-18., 38, izdanje 27. iz ožujka 2017., str. 32., izdanje 25. iz lipnja 2016., str. 29-31.

terorizma, čime bi se osigurala istinski bespriječna suradnja svih tijela uključenih na nacionalnoj razini i na razini Unije, uz stroge rokove i ograničenja povjerljivosti.

### 3.5. Neučinkovite paralelne istrage i kazneni progoni

Kaznena djela terorizma često pogađaju više zemalja. Često uključuju i osumnjičenike ili žrtve različitih nacionalnosti. Sukobi nadležnosti mogu se pojaviti, na primjer, u slučajevima kada žrtve kaznenih djela dolaze iz različitih država članica, što dovodi do toga da sve pogođene države članice žele preuzeti nadležnost za isto kazneno djelo terorizma. Na primjer, u nekoliko nedavnih slučajeva povezanih s terorizmom dvije ili više država članica istovremeno su zatražile nadležnost za kazneni progon za isto kazneno djelo iz različitih razloga, poput državljanstva žrtve ili teritorijalne nadležnosti. Takvi usporedni kazneni progoni mogli bi dovesti do situacija *ne bis in idem*.

Trenutačno ne postoji odgovarajući mehanizam Unije za rješavanje takvih situacija. U predmetima koji se odnose na više država članica, istražne radnje tijela jedne države članice ili postupanje tužiteljstva te države članice mogu imati posljedice na istrage ili kaznene progone u drugim državama članicama. Koordinirano djelovanje posebno je važno u predmetima u kojima su članovi terorističkih ćelija aktivni u različitim državama članicama kako bi se izbjegao nestanak dokaza ili osumnjičenika. Eurojust može imati ključnu ulogu u koordinaciji istraga, no u skladu sa svojim trenutačnim pravnim okvirom ne može odlučivati o sukobima nadležnosti ni prisiliti tijela država članica da se suzdrže od ostvarivanja svoje nadležnosti.

Gore navedeni nedostaci prikazani su u okviru u nastavku:

#### Hipotetski predmet

Džihadistička teroristička ćelija ima „spavače“ u nekoliko država članica EU-a, koji ne smiju međusobno komunicirati, ne znaju jedni za druge i primaju upute samo putem šifriranih poruka. Svi imaju različite zadaće, kao što su najam automobila, kupnja kemijskog materijala, prikupljanje informacija o mogućim ciljevima, nabava lažnih identifikacijskih isprava itd., dok voditelj operacija djeluje iz treće zemlje.

Zahvaljujući informacijama dobivenima aktivnostima izvršavanja zakonodavstva u državi članici A, nadležna tijela otkrivaju lažne isprave za fiktivne osobe i uhićuju osumnjičenika. Nisu svjesni da su isprave namijenjene većoj terorističkoj ćeliji te se osobu kazneno progoni zbog krivotvorenja isprava.

Aktivnostima izvršavanja zakonodavstva u državi članici B nadležna tijela otkrivaju osobu koja je kupila velike količine pesticida, navodno za izradu bombe, te je potom uhićuju i optužuju za terorizam kao samostalnog agenta zato što ne znaju za ostale članove ćelije.

Vodja terorističke skupine u trećoj zemlji postaje svjestan aktivnosti izvršavanja



zakonodavstva i pravosudnih aktivnosti u državama članicama A i B, a teroristička ćelija prilagođava tome svoje planove.

Nekoordinirane aktivnosti u državama članicama A i B dovode do kaznenih progona i pojedinačnih osuda, ali šira mreža i njezine aktivnosti nisu otkriveni, dok preostali dijelovi terorističke mreže mogu prilagoditi svoje planove i nastaviti sa svojim terorističkim aktivnostima.

#### **4. EPPO može riješiti postojeće nedostatke**

Kako je prethodno rečeno, unatoč dodanoj vrijednosti Eurojusta i Europolu pri pružanju potpore nacionalnim tijelima i olakšavanju pravosudne suradnje na temelju postojeće uzajamne pomoći i instrumenata za uzajamno priznavanje, ne postoji zajednički europski pristup istragama i kaznenom progonu kaznenih djela terorizma te podizanju optužnica protiv počinitelja. Europol i Eurojust ne mogu u potpunosti riješiti postojeće nedostatke u istragama i kaznenom progonu prekograničnih terorističkih kaznenih djela jer nemaju potrebne ovlasti i one im se, prema Ugovoru, ne mogu dodijeliti, no mogu se dodijeliti EPPO-u.

U kontekstu prethodno utvrđenih nedostataka potrebna je snažnija europska dimenzija kako bi se osiguralo jedinstveno, djelotvorno i učinkovito sudsko procesuiranje tih kaznenih djela u cijelom europskom području slobode, sigurnosti i pravde. Kaznena djela terorizma utječu na sve države članice i na Uniju u cjelini, zbog čega se mora razmotriti rješenje na europskoj razini. U tom bi kontekstu EPPO mogao donijeti dodanu vrijednost za suzbijanje kaznenih djela terorizma i otklanjanje utvrđenih nedostataka.

#### **Funkcioniranje EPPO-a**

EPPO je neovisni Ured europskog javnog tužitelja koji djeluje na razini Unije i ima ovlasti za provedbu istraga, kaznenog progona i podizanje optužnice za kaznena djela protiv financijskih interesa Unije u cjelini. Integrirana struktura EPPO-a obuhvaća glavnog europskog tužitelja i europske tužitelje koji čine kolegij europskih tužitelja, ustrojen u obliku stalnih vijeća koja će raditi u središnjem uredu europskog javnog tužitelja u Luxembourg. Središnji ured usmjeravat će i nadzirati delegirane europske tužitelje u državama članicama sudionicama, koji su sastavni dio EPPO-a te će istraživati i kazneno goniti te podizati optužnice u predmetima EPPO-a pred nadležnim nacionalnim sudovima.

Središnji ured prati, usmjerava i nadzire istrage i kazneni progon koji provode delegirani europski tužitelji, čime se osigurava dosljedna politika istraga i kaznenog progona diljem Europe, što omogućuje djelotvorno i ciljano praćenje. Delegirani europski tužitelji usmjeravat će rad nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva, posebno policijskih, carinskih i financijskih istražnih tijela.

Informacije će se izravno i neposredno razmjenjivati unutar EPPO-a te između EPPO-a i nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela EU-a, uključujući Eurojust, Europol i OLAF.

EPPO će djelovati kao jedinstveni ured u svim državama članicama sudionicama i u načelu više neće biti potrebe za *ad hoc* zajedničkim istražnim timovima ili zahtjevima za uzajamnu pravnu pomoć. EPPO će tijekom svojih operacija moći upotrijebiti i sveobuhvatan skup istražnih mjera za prikupljanje inkriminirajućih i oslobađajućih dokaza kako bi omogućio dosljedne i učinkovite kaznene progone.

#### **4.1. Sveobuhvatan europski pristup kroz istrage i kazneni progon prekograničnih kaznenih djela terorizma**

EPPO bi dodao europsku dimenziju trenutačnim naporima za suzbijanje kaznenih djela terorizma i premostio jaz između nacionalnih napora u istrazi i progonu tih kaznenih djela. U usporedbi s trenutačnim pristupom, EPPO bi uspostavio izravan odnos između različitih tijela država članica i dionika Unije kada je riječ o predmetima u području terorizma. To bi moglo biti presudno kvalitativno poboljšanje koje bi omogućilo istragu i kazneni progon kaznenih djela terorizma diljem Unije.

EPPO bi bio u dobrom položaju za kazneni progon terorističkih kaznenih djela diljem Unije – delegirani europski tužitelji kao dio nacionalnih sustava blisko bi surađivali s nacionalnim tijelima za izvršavanje zakonodavstva, a Kolegij EPPO-a razvijao bi dosljedan pristup na razini Unije kaznenom progonu kaznenih djela terorizma, čime bi se omogućile učinkovite i djelotvorne istrage i kazneni progon. Posebno, mogao bi narediti istrage, osigurati pravodobno prikupljanje dodatnih dokaza, povezati i zajednički kazneno goniti povezane predmete te rješavati sva pitanja nadležnosti prije pokretanja sudskog postupka. Blisko bi surađivao i s drugim akterima Unije, kao što su Eurojust i Europol, te bi stoga bio strateški pozicioniran za provedbu pristupa Unije istrazi i kaznenom progonu kaznenih djela terorizma.

#### **4.2. Pravovremena i dostatna razmjena informacija o kaznenim djelima terorizma**

EPPO bi mogao prevladati trenutačne poteškoće u pogledu pravovremene razmjene informacija. Mogao bi ne samo dobiti informacije o kaznenim djelima terorizma od država članica, nego i naložiti nacionalnim tijelima da ciljano i proaktivno prikupljaju veću količinu podataka. Isto vrijedi i za razmjenu informacija s Eurojustom i Europolom.

Uključivanje EPPO-a bilo bi jednako korisno u pogledu prikupljanja, razmjene i uporabe određenih vrsta dokaza. S obzirom na to da će se kolegij Ureda europskog tužitelja sastojati od europskih tužitelja koji potječu iz svih država članica sudionica, EPPO će imati mogućnost rada s osjetljivim i povjerljivim informacijama. Na primjer, EPPO bi osigurao da putem delegiranih europskih tužitelja i nadzornih europskih tužitelja načini prikupljanja informacija ostanu povjerljivi te da se dogovore kodovi za postupanje s informacijama koje primjenjuje

EPPO. EPPO bi kao *pravi* europski ured javnog tužitelja također lakše surađivao s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama nego pojedinačne države članice. U tom bi pogledu EPPO imao koristi od odredaba Uredbe (EU) 2017/1939 koje se odnose na međunarodnu suradnju i pravni okvir koji će se njome stvoriti.

EPPO će svojim integriranim pristupom stvoriti nove informacijske kanale na razini delegiranih europskih tužitelja i tijela država članica, kao i na središnjoj razini s tijelima Unije, trećim zemljama i međunarodnim organizacijama. Na taj bi se način olakšao protok informacija diljem Unije. Omogućilo bi se i brzo reagiranje na nove terorističke trendove i načine djelovanja.

### **4.3. Povezivanje faza istrage i kaznenog progona**

EPPO će biti nadležan za provođenje istraga i kaznenog progona kaznenih djela koja utječu na proračun Unije te će imati ovlasti za koordinaciju policijskih istraga, primjerice u svrhu brzog zamrzavanja i oduzimanja imovine te za izdavanje uhidbenih naloga za cijelo područje EU-a. Time bi se otklonili i postojeći nedostaci koji su posljedica usporednih i fragmentiranih istraga i kaznenih progona u predmetima u području terorizma.

EPPO će omogućiti znatno bolje povezane i koordinirane istrage i kazneni progon. Istragama kojima će upravljati EPPO osigurat će se da sva uključena tijela uvijek mogu pravodobno imati pristup potrebnim informacijama. Osim toga, postojat će jasna struktura odlučivanja usmjerena na postizanje optimalnog rezultata za sve predmetne države članice. Istragama kaznenih djela u okviru novog mandata EPPO-a ostvarile bi se koristi od njegove središnje upravljačke uloge. Na taj bi se način te istrage mogle dobro uskladiti uzimajući u obzir sve aspekte istražnog postupka, bez obzira na to gdje su se predmetna kaznena djela dogodila. Koordinirani pristup istrazi i kaznenom progonu također bi osigurao da se istražna tijela mogu osloniti na ovlasti EPPO-a kako bi se osiguralo da se istražne radnje poduzimaju u trenutku i na mjestu gdje će dati najbolje rezultate, bez obzira na to gdje se u Uniji te radnje moraju provesti.

### **4.4. Učinkovitost i dosljednost istraga i kaznenog progona**

EPPO bi mogao osigurati usklađen i učinkovit kazneni progon za kaznena djela terorizma, uzimajući u obzir interese svih uključenih država članica i Unije u cjelini. U kolegiju EPPO-a radit će europski tužitelji koji poznaju nacionalne pravne sustave, a time će se, među ostalim, osigurati najbolji mogući odgovor na prekogranične slučajeve terorizma. Kao jedini akter na razini Unije EPPO bi bio u dobrom položaju za rješavanje pitanja nadležnosti te bi na temelju objektivnih kriterija donosio odluku gdje će se predmet pokrenuti pred sudom. Takvom odlukom o najboljoj nadležnosti za kazneni progon predmeta mogli bi se spriječiti mogući sukobi i izbjeći nepotrebni sporovi. Proširenjem ovlasti EPPO-a na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica stoga bi se mogao smanjiti potencijal za sukob nadležnosti u tom području i omogućiti učinkovit mehanizam za njegovo rješavanje, ako i dalje postoji.

### **Hipotetski budući predmet**

U državi članici A u tijeku je istraga u vezi s financiranjem terorizma. Iako nadležna tijela te države članice imaju jasne indikacije da osobe pod istragom financiraju terorizam, nije jasno gdje će se novac u konačnici upotrijebiti. Istodobno je u državi članici B u tijeku istraga djela koja se smatraju pripremnim radnjama za teroristički napad, uključujući nabavu materijala za izradu tzv. „prljave bombe”. U državi članici C provodi se istraga usmjerena na određenu internetsku stranicu koja sadržava terorističku propagandu. Tijela države članice C sumnjaju da su neki zatvoreni dijelovi stranice namijenjeni i za komunikaciju među članovima terorističke skupine.

Nijedna od tih država članica još nije tražila potporu Europolu ili Eurojusta jer smatraju da su te istrage prvenstveno nacionalne. Poveznica među njima otkrivena je tek kad je u istragu uključen EPPO putem jednog od delegiranih europskih tužitelja uključenih u istragu u državi članici A: financiranje koje se istražuje u državi članici A zapravo je usmjereno na aktivnosti skupine koja priprema „prljavu bombu” u državi članici B, a otkriveno je da te skupine međusobno komuniciraju putem internetske stranice koja se istražuje u državi članici C.

Ured europskog javnog tužitelja može osigurati da se istražne radnje potrebne za dobivanje pristupa evidenciji koja se odnosi na internetsku stranicu u zemlji C odvijaju istodobno dok se u zemljama A i B provodi akcija uhićenja članova dviju skupina kako bi im se onemogućilo da prikriju dokaze.

Svi uključeni osumnjičenici za terorizam mogu se istodobno uhititi, a daljnje istražne mjere mogu se koordinirati i provoditi iz jednog Ureda, čime se također osigurava da ne dolazi do sukoba nadležnosti i da su prikupljeni dokazi prihvatljivi.

## **5. Utjecaj proširenja ovlasti EPPO-a na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica**

### **5.1. Utjecaj na EPPO**

Zahvaljujući svojoj integriranoj institucijskoj strukturi i postupcima donošenja odluka, EPPO nudi znatne prednosti u borbi protiv prekograničnih kaznenih djela terorizma. U okviru te strukture objedinjuje se znanje o nacionalnim pravnim sustavima, omogućuje se jedinstven pregled prekogranične kriminalne aktivnosti u Uniji, omogućuje se brzo donošenje odluka preko stalnih vijeća u okviru kojih surađuju europski tužitelji te se jamči učinkovita provedba na nacionalnoj razini putem delegiranih europskih tužitelja. Sustav upravljanja predmetima jamči brzu komunikaciju između svih tužitelja EPPO-a koji se nalaze na središnjim i lokalnim razinama diljem Unije. Kada se ovlasti EPPO-a prošire na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica, potrebno je očuvati institucijsku strukturu i postupke donošenja odluka unutar EPPO-a.

To proširenje zahtijevalo bi niz izmjena Uredbe (EU) 2017/1939 o osnivanju EPPO-a kako bi se u obzir uzeo širi mandat te s obzirom na trenutačni naglasak EPPO-a na financijska kaznena djela na štetu proračuna Unije. Te se promjene posebno odnose na materijalnu nadležnost EPPO-a, ali zahtijevale bi i niz drugih prilagodbi. Štoviše, proširenje ovlasti EPPO-a na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica utjecalo bi i na proračun i osoblje EPPO-a.

Nakon odluke Europskog vijeća o izmjeni članka 86. UFEU-a (vidjeti gore), Komisija bi iznijela zakonodavni prijedlog za izmjenu Uredbe (EU) 2017/1939 kako bi se ovlasti EPPO-a proširile na kaznena djela koja utječu na više država članica, uključujući i potrebne prilagodbe.

### *Materijalna nadležnost*

Materijalna nadležnost EPPO-a trenutačno obuhvaća kaznena djela koja utječu na financijske interese Unije, kako su definirana u Direktivi (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima.<sup>21</sup>

Materijalna nadležnost EPPO-a može se na isti način proširiti na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica upućivanjem na Direktivu (EU) 2017/541 o suzbijanju terorizma<sup>22</sup>. U članku 86. stavku 4. UFEU-a predviđena je mogućnost proširenja materijalne nadležnosti EPPO-a na niz teških kaznenih djela s prekograničnim elementima, a ovom inicijativom Komisija traži proširenje na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica.

Nakon takvog ciljanog proširenja, članak 22. Uredbe (EU) 2017/1939 izmijenio bi se na odgovarajući način uvrštenjem novog stavka u kojem bi stajalo da će EPPO biti nadležan za kaznena djela kako su definirana u člancima 3. do 12. i članku 14. Direktive (EU) 2017/541, kako je provedena u nacionalnom pravu, kada ta kaznena djela utječu na više država članica.<sup>23</sup>

Kaznena djela terorizma obuhvaćena područjem primjene ove Direktive uključuju „kaznena djela terorizma i kaznena djela povezana s terorističkom skupinom” te niz „kaznenih djela povezanih s terorističkim aktivnostima”, kao što je javno poticanje na počinjenje kaznenog djela terorizma, novačenje, pružanje i pohađanje obuke za terorističke aktivnosti, putovanje u svrhu terorizma, organiziranje ili olakšavanje takvog putovanja te financiranje terorizma. Sve

---

<sup>21</sup> Vidjeti fusnotu 8 gore.

<sup>22</sup> Direktiva (EU) 2017/541 od 15. ožujka 2017. o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP i o izmjeni Odluke Vijeća 2005/671/PUP. U skladu s člankom 28. stavkom 1. Direktive (EU) 2017/541, države članice moraju prenijeti Direktivu (EU) 2017/541 do 8. rujna 2018.

<sup>23</sup> U članku 86. stavku 4. UFEU-a navedeno je da se proširenje ovlasti može odnositi na kaznena djela koja utječu na više država članica. To ne isključuje da ta kaznena djela utječu i na treće zemlje.

navedeno ne obuhvaća samo počinjenje kaznenog djela nego i pomaganje, potporu, poticanje i pokušaj.

U članku 2. Uredbe (EU) 2017/1939 („Definicije”) odrazilo bi se uvrštavanje tih kaznenih djela u ovlasti EPPO-a te bi se dodatno razjasnio preduvjet da ona moraju utjecati na više država članica.

### *Druge prilagodbe Uredbe (EU) 2017/1939*

Budući da je trenutni okvir EPPO-a osmišljen za istrage, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela na štetu proračuna Unije, proširenje njegovih ovlasti na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica zahtijeva druge prilagodbe Uredbe (EU) 2017/1939 kako bi ona odgovarala tim proširenim ovlastima.

Pitanja koja bi trebalo razmotriti u Uredbi obuhvaćaju, primjerice, definiranje teritorijalnih i osobnih ovlasti EPPO-a, moguću potrebu prilagodbe uvjeta za izvršavanje ovlasti EPPO-a (koje su u nekim slučajevima povezane s aspektima koji su posebno važni za kaznena djela na štetu proračuna, npr. veličina štete ili financiranje iz proračuna Unije), njegovih istražnih ovlasti ili načela nadležnosti. K tomu, trenutni okvir obuhvaća niz odredbi koje su usmjerene na financijska kaznena djela i upućivanja na financijske pragove<sup>24</sup>, uključujući posebnu stručnost u području financijskih istraga kao kriterij za imenovanje tužitelja u EPPO-u<sup>25</sup>, i te je odredbe potrebno na odgovarajući način prilagoditi kako bi se u obzir uzele posebne potrebe u istrazi i kaznenom progonu kaznenih djela terorizma.

### *Proračunska i kadrovska pitanja*

Proširenje ovlasti EPPO-a utjecalo bi i na proračunska i kadrovska pitanja, s obzirom na povećano radno opterećenje koje bi zahtijevalo zapošljavanje dodatnih tužitelja i drugog osoblja s posebnim iskustvom u istrazi i kaznenom progonu kaznenih djela terorizma. Nadalje, bilo bi potrebno na odgovarajući način prilagoditi potrebne sigurnosne zahtjeve Ureda. Te implikacije dodatno će se procijeniti na temelju detaljnijih informacija koje će se podnijeti u zakonodavnom financijskom izvještaju priloženom budućem zakonodavnom prijedlogu.

---

<sup>24</sup> Primjerice, u kontekstu izvršavanja nadležnosti EPPO-a (članci 24. i 25. Uredbe (EU) 2017/1939), pravo EPPO-a na preuzimanje predmeta (članak 28. Uredbe (EU) 2017/1939) ili na upućivanja i prijenos postupka na nacionalna tijela (članak 34. Uredbe (EU) 2017/1939).

<sup>25</sup> Članci 14. i 16. Uredbe (EU) 2017/1939.

## 5.2. Utjecaj na agencije EU-a i nacionalna tijela

Proširenje ovlasti EPPO-a na kaznena djela terorizma koja utječu na više država članica utjecalo bi na trenutačne zadaće i uloge Europolu i Eurojusta, kao i na nacionalna tijela. Na primjer, trebalo bi dodatno razviti sposobnost za provođenje kriminalističke obrade na razini EU-a uz pomoć tih agencija jer se time iskorištava jedna od najvećih prednosti razmjene informacija na toj razini. EPPO bi se mogao ovlastiti da od Europolu zatraži<sup>26</sup> obavljanje kriminalističke obrade. Isto tako, EPPO bi blisko koordinirao svoj rad s Eurojustom kako bi se osigurala komplementarnost kaznenih progona koje provodi EPPO te aktivnosti koje su poduzele nacionalne vlasti uz potporu Eurojusta. Ta bi komplementarnost ojačala ulogu Eurojusta kao ključne poveznice za koordinirane kaznene progone u području prekograničnog kriminala povezanog s terorizmom, poput kibernetičkog kriminala. Eurojust bi istodobno mogao uložiti svoje resurse u podupiranje prekograničnih istraga u drugim kaznenim djelima, kao što su organizirani kriminal, trgovina drogom i trgovanje ljudima.

Uspostavom bliskog odnosa između EPPO-a, Eurojusta i Europolu mogle bi se ostvariti sinergije korisne za sve uključene u borbu protiv kaznenih djela terorizma te bi se moglo osigurati da se naponi ne udvostručuju. Na taj bi se način ograničenim sredstvima koristilo na najučinkovitiji način.

Proširenje nadležnosti EPPO-a na kaznena djela terorizma utjecalo bi i na njegov rad s drugim tijelima Unije ili nacionalnim tijelima te na način na koji EPPO s njima surađuje, kao i na okvir te suradnje. Među njima su, primjerice, financijsko-obavještajne jedinice koje su, među ostalim, zadužene za obradu sumnjivih transakcija koje uključuju financiranje terorizma.

## 6. Zaključak

Opasnost od terorizma i dalje je visoka te se nastavlja razvijati, što traži još snažniji odgovor Europske unije. Jačanje kapaciteta na razini Unije za istragu i kazneni progon kaznenih djela terorizma te podizanje optužnice protiv počinitelja dio je sveobuhvatnog europskog odgovora na terorističke prijetnje.

Budući da je EPPO jedino tijelo Unije ovlašteno za provedbu kaznenih istraga i kazneni progon kaznenih djela pred nadležnim nacionalnim sudovima te podizanje optužnica protiv počinitelja, njegov je potencijal za intenziviranje borbe protiv kaznenih djela terorizma u Europskoj uniji znatan.

---

<sup>26</sup> Člankom 102. Uredbe 2017/1939 već je predviđeno da EPPO „može zatražiti analitičku potporu za konkretnu istragu koju provodi EPPO”, ali bi za ovlasti predviđene ovdje trebalo izmijeniti i Uredbu o Europolu.

Ovom Komunikacijom Komisija poziva Europsko vijeće, imajući na umu sastanak na vrhu u Sibiuu 9. svibnja 2019., da zajedno s Europskim parlamentom podrži ovu inicijativu i donese odluku o proširenju ovlasti EPPO-a na kaznena djela koja utječu na više država članica.