

Bruksela, dnia 12.9.2018 r.
COM(2018) 641 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Europa, która chroni: inicjatywa mająca na celu rozszerzenie właściwości Prokuratury Europejskiej o transgraniczne przestępstwa terrorystyczne

*Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców
w Salzburgu, w dniach 19-20 września 2018 r.*

Unia Europejska musi też być silniejsza w walce z terroryzmem. W ostatnich trzech latach poczyniliśmy realne postępy. Wciąż brakuje nam jednak środków, by działać szybko w przypadku transgranicznych zagrożeń terrorystycznych. [...] Uważam też za uzasadnione rozszerzenie zadań nowego prokuratora europejskiego o ściganie transgranicznych przestępstw terrorystycznych.

Jean-Claude Juncker, orędzie o stanie Unii wygłoszone w dniu 13 września 2017 r.

1. Wprowadzenie

Terroryzm pozostaje jednym z najważniejszych wyzwań naszych czasów. Akty terroryzmu są jednym z najcięższych rodzajów przestępstw i naruszają wartości, na których opiera się Unia Europejska.

Silniejsza Europa musi chronić swoich obywateli i zapewnić szybkie stawianie terrorystów przed wymiarem sprawiedliwości. W orędziu o stanie Unii wygłoszonym we wrześniu 2017 r. przewodniczący Juncker przedstawił szereg działań na drodze do stworzenia silniejszej, bardziej zjednoczonej i demokratyczniejszej Unii do 2025 r. W następstwie tych zapowiedzi Komisja przedstawia inicjatywę, która ma rozszerzyć zakres właściwości Prokuratury Europejskiej (EPPO)¹ o prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz wnoszenie i popieranie oskarżeń w zakresie przestępstw o charakterze terrorystycznym.

W ostatnich latach zagrożenie terrorystyczne w Unii Europejskiej utrzymywało się na wysokim poziomie i zmieniało się. Oprócz pojawienia się nowych form ataków terrorystycznych rozwija się również propaganda internetowa i budowanie sieci kontaktów w mediach społecznościowych – są to coraz potężniejsze narzędzia w rękach terrorystów umożliwiające rekrutację i promowanie radykalizacji postaw oraz pozwalające na pozyskiwanie środków². Zagrożenie terroryzmem jest aktualnym i długoterminowym wyzwaniem, które wymaga kompleksowej i strukturalnej reakcji Unii, również w odniesieniu

¹ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

² Europol Te-Sat Report (sprawozdanie na temat sytuacji i trendów w zakresie terroryzmu w Unii Europejskiej) 2018.

do prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń w zakresie przestępstw terrorystycznych w całej UE.

Unia Europejska, z uwzględnieniem ograniczeń określonych w Traktacie³, podjęła zdecydowane działania w celu zwalczania zagrożeń terrorystycznych, w szczególności w ramach Europejskiej agendy bezpieczeństwa z 2015 r.⁴ oraz w pracach nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa⁵. Unia wprowadziła środki utrudniające terrorystom znalezienie miejsca i środków do przeprowadzenia ataków, zapewniła penalizację przestępstw terrorystycznych w całej Unii, udoskonaliła wymianę informacji między organami ścigania poszczególnych państw członkowskich; wprowadziła również środki przeciwdziałania radykalizacji postaw i poprawy zarządzania granicami zewnętrznymi Unii. Wzmocniono rolę agencji Unii, zwłaszcza Eurojustu i Europolu, w usprawnianiu współpracy sądowej i policyjnej w UE, między innymi w zakresie koordynacji i wymiany informacji w sprawach dotyczących terroryzmu na wniosek organów krajowych. Wraz z niniejszym komunikatem⁶ przyjęto wniosek dotyczący rozporządzenia, które ma zapobiegać rozpowszechnianiu treści terrorystycznych w internecie.

Mimo że poczyniono znaczne postępy i współpraca transgraniczna okazała się w pewnych przypadkach udana, w Unii na poziomie europejskim brakuje procedury ścigania przestępstw w tej dziedzinie, która obejmowałaby wszystkie etapy począwszy od przeprowadzania postępowań przygotowawczego, aż do wnoszenia do sądów i popierania oskarżeń w sprawach dotyczących przestępstw terrorystycznych. Chociaż nie wszystkie państwa członkowskie były w ostatnich latach w równym stopniu narażone na zagrożenia terrorystyczne⁷, w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości braki w procedurach w jednym państwie członkowskim mogą prowadzić do ofiar lub zagrożeń w innym państwie lub w całej Unii.

Utworzona niedawno Prokuratura Europejska jest właściwa w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń dotyczących

³ Art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska agenda bezpieczeństwa, COM (2015)185 final z dnia 28.4.2015 r.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady – Realizacja Europejskiej agendy bezpieczeństwa w celu zwalczania terroryzmu i uutorowania drogi ku rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa, COM(2016)230 final z 20 kwietnia 2016 r. W najnowszym sprawozdaniu z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa (COM(2018) 470 final z 13.6.2018) oraz we wcześniejszych sprawozdaniach przedstawiono ogólny zarys postępów poczynionych w zakresie zwalczania terroryzmu i innych zagrożeń dla bezpieczeństwa w Unii Europejskiej.

⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania upowszechnianiu w internecie

treści o charakterze terrorystycznym, COM (2018)640 z dnia 11 września 2018 r.

⁷ Por.. sprawozdania Europol Te-Sat za 2015 r., s.13, za 2016 r., s. 15, za 2017 r., s. 11, i za 2018 r., s. 10.

przestępstw mających wpływ na interesy finansowe Unii⁸. Akt założycielski Prokuratury Europejskiej, rozporządzenie (UE) 2017/1939, weszło w życie w dniu 20 listopada 2017 r.⁹ i uczestniczy w nim dwadzieścia państw członkowskich¹⁰. Od tego czasu do wzmocnionej współpracy przystąpiły dwa kolejne państwa członkowskie¹¹. Trwają prace mające na celu zapewnienie pełnej operacyjności Prokuratury Europejskiej do końca 2020 r. Niniejsza inicjatywa nie będzie miała wpływu na utworzenie Prokuratury Europejskiej na mocy obowiązującego rozporządzenia (UE) 2017/1939.

2. Inicjatywa Komisji

Komisja przedstawia tę inicjatywę wymagającą zmiany Traktatu, aby rozszerzyć właściwość Prokuratury Europejskiej o przestępstwa terrorystyczne dotykające więcej niż jedno państwo członkowskie w ramach kompleksowej i wzmocnionej reakcji Europy na zagrożenia terrorystyczne.

W załączniku do niniejszego komunikatu zawarto inicjatywę Komisji dotyczącą ewentualnego przyjęcia decyzji Rady Europejskiej zmieniającej art. 86 ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w celu rozszerzenia właściwości Prokuratury Europejskiej o przestępstwa terrorystyczne dotykające więcej niż jedno państwo członkowskie.

Art. 86 ust. 4 TFUE przewiduje możliwość rozszerzenia właściwości Prokuratury Europejskiej. Zgodnie z art. 86 ust. 4 TFUE Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą art. 86 TFUE, aby rozszerzyć uprawnienia Prokuratury Europejskiej o poważne przestępstwa dotykające więcej niż jedno państwo członkowskie. Rada Europejska musi stanowić jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją.

Termin „jednomyślnie” w art. 86 ust. 4 TFUE odnosi się nie tylko do państw członkowskich, które uczestniczą w Prokuraturze Europejskiej¹², ale obejmuje również pozostałe państwa

⁸ Zob. definicje przestępstw kryminalnych objętych właściwością rzeczową Prokuratury Europejskiej – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29–41.

⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

¹⁰ Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Włochy.

¹¹ Dnia 1 sierpnia 2018 r. Komisja potwierdziła uczestnictwo Niderlandów we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 196 z 2.8.2018). Dnia 7 sierpnia 2018 r. Komisja potwierdziła uczestnictwo Malty we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 201 z 8.8.2018).

¹² Prokuratura Europejska została ustanowiona w ramach wzmocnionej współpracy i na chwilę obecną uczestniczą w niej 22 państwa członkowskie, zob. przypisy 9, 10 i 11.

członkowskie. Ta uproszczona procedura zmian w Traktacie nie przewiduje wprowadzenia działania Rady Europejskiej na wniosek Komisji, jednak nie stanowi przeszkody w przedstawieniu przez Komisję własnej inicjatywy.

Rada Europejska może zmienić art. 86 ust. 1 i 2 TFUE, aby rozszerzyć właściwość rzeczową Prokuratury Europejskiej o wszystkie rodzaje, niektóre rodzaje lub tylko jeden rodzaj „poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym”. Pojęcie to obejmuje szczególnie poważne przestępstwa o wymiarze transgranicznym, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE. Dodatkowym wymogiem odnoszącym się do właściwości Prokuratury Europejskiej jest możliwość ich rozszerzenia jedynie o „poważne przestępstwa dotyczące więcej niż jedno państwo członkowskie”.

Po przyjęciu przez Radę Europejską decyzji o zmianie art. 86 TFUE Komisja przedstawiłaby wniosek ustawodawczy zmieniający rozporządzenie (UE) 2017/1939, tak aby Prokuratura Europejska uzyskała nowe kompetencje oraz aby możliwe było wprowadzenie ewentualnych dostosowań, które byłyby niezbędne na potrzeby skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń w dziedzinie terroryzmu. W przypadku zmiany rozporządzenia nie byłoby możliwe wprowadzenie zmiennej geometrii w obrębie Prokuratury Europejskiej, tak aby państwa członkowskie mogły uczestniczyć w różnych obszarach jej właściwości. Również nieuczestniczące państwa członkowskie, które mogłyby dołączyć później do Prokuratury Europejskiej, musiałyby uczestniczyć w jej całym obszarze działalności.

3. Luki w prowadzeniu postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniu i popieraniu oskarżeń w sprawach dotyczących transgranicznych przestępstw terrorystycznych

Pomimo znaczących postępów w zakresie zwalczania terroryzmu i innych zagrożeń dla bezpieczeństwa w Unii Europejskiej, w szczególności w ramach Europejskiej agendy bezpieczeństwa oraz w pracach nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa, nadal istnieją luki w obecnych ramach prawnych, instytucjonalnych i operacyjnych. W szczególności brak jest w Unii wspólnego podejścia do prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń w sprawach dotyczących transgranicznych przestępstw terrorystycznych.

3.1. Rozdrobnienie postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących przestępstw terrorystycznych

Obecnie krajowe organy ścigania i organy wymiaru sprawiedliwości są właściwe w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń dotyczących przestępstw terrorystycznych. Jednakże ich uprawnienia ograniczone są do ścigania przestępstw popełnionych w granicach jednego kraju, podczas gdy przestępstwa terrorystyczne bardzo często mają wymiar transgraniczny¹³. Prowadzi to nierzadko do przyjęcia różnych podejść krajowych w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń, a także do wypełniania luk w zakresie wymiany informacji, koordynacji i współpracy między różnymi zaangażowanymi organami w sprawach transgranicznych.

Na przestrzeni lat Unia wprowadziła szereg środków mających na celu poprawę współpracy transgranicznej w zakresie przestępstw terrorystycznych. W szczególności Eurojust i Europol ułatwiają wielostronną współpracę organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania oraz koordynację i wymianę informacji w sprawach dotyczących poważnej przestępczości transgranicznej na wniosek organów krajowych. Eurojust będzie odgrywał jeszcze ważniejszą po tym, jak w 2019 r. zaczną być stosowane jego nowe ramy prawne¹⁴.

W 2017 r. liczba spraw rozpatrywanych przez Eurojust w ramach zwalczania przestępstw terrorystycznych była ponad dwa razy większa w porównaniu z 2015 r.¹⁵, a liczba wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (JIT) wzrosła czterokrotnie¹⁶. Sprawy rozpatrywane przez Eurojust wyraźnie wskazują na rosnące zapotrzebowanie na wspólne i skoordynowane podejście między krajowymi organami sądowymi. Państwa członkowskie zwracają się o pomoc Eurojustu, na przykład w zakresie wymiany informacji i dowodów, przyspieszenia realizacji wzajemnej pomocy prawnej i wniosków o ekstradycję, europejskich nakazów aresztowania i europejskich nakazów dochodzeniowych oraz przy tworzeniu wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych.

Z doświadczeń Eurojustu wynika również, że o ile państwa członkowskie na ogół uznają postępowania przygotowawcze oraz wnoszenie i popieranie oskarżeń w tej dziedzinie za priorytet, organy często ograniczają się do kwestii krajowych ze względu na powiązania z aspektami bezpieczeństwa narodowego. Delikatny charakter postępowań związanych z terroryzmem może również stwarzać dodatkowe przeszkody dla organów w zakresie

¹³ Por. powyżej i art. 83 ust. 1 TFUE.

¹⁴ Dnia 19 czerwca 2018 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie reformy Eurojustu i wkrótce przyjęte ma zostać i wejść w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/... z dnia ... r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2002/187/WSiSW.

¹⁵ 41 spraw w 2015 r., 67 spraw w 2016 r. i 87 spraw w 2017 r.

¹⁶ W 2017 r. powstało 12 zespołów JIT działających w zakresie zwalczania terroryzmu w porównaniu z 4 zespołami JIT w 2016 r. i 3 zespołami JIT w 2015 r.

wymiany informacji i otwarcia postępowań poza to, co jest absolutnie niezbędne w sprawie krajowej.

W związku z powyższym sprawy dotyczące terroryzmu są rozpatrywane i ścigane równolegle i oddzielnie w kilku państwach członkowskich. Ich złożoność lub transgraniczny charakter nie zawsze są więc odpowiednio brane pod uwagę. Granice jurysdykcji krajowej mogą zatem stanowić przeszkodę dla zrozumienia transgranicznego terroryzmu i działalności komórek i sieci terrorystycznych oraz dla przeciwdziałania im.

Pomimo że Eurojust i Europol w zdecydowany sposób wspierają organy krajowe w walce z przestępstwami terrorystycznymi, mogą one działać wyłącznie na podstawie wniosków o wsparcie od organów krajowych. Ponadto żaden z tych organów nie ma uprawnień niezbędnych do proaktywnego koordynowania oraz efektywnego i proporcjonalnego ścigania przestępstw na poziomie Unii, nie mogą one zatem rozwiązać problemu fragmentacji w ściganiu przestępstw terrorystycznych.

3.2. Luki w terminowej wymianie informacji na temat spraw dotyczących terroryzmu między organami krajowymi a agencjami UE

Pomimo że Unia podjęła działania na rzecz poprawy strukturalnej wymiany informacji, w szczególności przez tworzenie sprawniejszych i bardziej inteligentnych systemów informacyjnych do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa¹⁷, nadal istnieją poważne wyzwania, jeśli chodzi o terminową wymianę informacji w konkretnych przypadkach postępowań przygotowawczych i wnoszonych oskarżeń.

Jeżeli chodzi o wymianę informacji w sprawach o charakterze terrorystycznym, w swoim ostatnim sprawozdaniu na temat zagranicznych bojowników terrorystycznych¹⁸ Eurojust wskazał, że brak jest zharmonizowanego podejścia do wymiany informacji. Utrzymują się różnice między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o ilość, rodzaj i zakres informacji udostępnianych Eurojustowi. To przede wszystkim z tego powodu ponownie podkreślono znaczenie wymiany informacji sądowych do celów ścigania przestępstw terrorystycznych w kontekście spotkania w sprawie zwalczania terroryzmu zorganizowanego przez Eurojust w czerwcu 2018 r.¹⁹ W związku z tymi brakami w wymianie informacji zdolność Eurojustu

¹⁷ Przegląd postępów można znaleźć w czternastym sprawozdaniu z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa (COM(2018) 211 final z 17.4.2018 r.).

¹⁸ Dokument Rady 15515/17 z dnia 2 lipca 2018 r.

¹⁹ Por. komunikat prasowy Eurojust z dnia 21 czerwca 2018 r. i zawarte w nim odniesienia: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. We wspólnym oświadczeniu kilka państw członkowskich wzywa do utworzenia europejskiego sądowego rejestru zwalczania terroryzmu, który miałby być prowadzony przez Eurojust.

do wskazywania powiązań między toczącymi się postępowaniami i sprawami, w tym powiązań z innymi państwami członkowskimi, jest nadal ograniczona.

Ponadto prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz wnoszenie i popieranie oskarżeń w konkretnych sprawach transgranicznych o przestępstwa terrorystyczne wymaga szybkiego i zgodnego działania organów ścigania i organów wymiaru sprawiedliwości, tak aby nie dochodziło do utraty dowodów oraz aby zapobiec kolejnym – być może powiązanym – przestępstwom o charakterze terrorystycznym. Jest to jednak poważne wyzwanie w sprawach transgranicznych, których ściganiem zajmują się różne organy w różnych państwach członkowskich. Wsparcie ze strony Europolu i Eurojustu rozwiązuje ten problem częściowo. Ani Europol, ani Eurojust nie mają uprawnień, aby żądać od organów krajowych przekazywania konkretnych informacji lub prowadzenia czynności dochodzeniowo-śledczych, co oznacza, że informacje nie zawsze są dostępne w odpowiednim czasie, a czas ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego ścigania przestępstw terrorystycznych i zapobiegania dalszym – być może powiązanym – atakom terrorystycznym.

3.3. Gromadzenie, udostępnianie i wykorzystywanie poufnych rodzajów dowodów

Zapewnienie, aby zgromadzone informacje były dopuszczalnym dowodem w sprawie jest kluczem do skutecznego ścigania każdego przestępstwa. Jest to szczególnie istotne w sprawach terrorystycznych, w których postępowanie opiera się również na dowodach poszlakowych (monitorowanie, zeznania świadków, przejęte materiały). Ze sprawozdań Eurojustu znanych jako „monitor dotyczący wyroków w sprawach o terroryzm” wynika²⁰, że występują również problemy, jeśli chodzi o gromadzenie, udostępnianie i wykorzystanie niektórych rodzajów informacji dowodowych przy ściganiu spraw związanych z terroryzmem. W szczególności w sprawach terrorystycznych gromadzenie informacji jest często uzależnione od wykorzystania specjalnych technik śledczych lub wiąże się z udziałem wyspecjalizowanych właściwych organów państw członkowskich. Informacji takich często nie udostępnia się w celu ochrony ich źródła, zapewnienia anonimowości informatorom, ochrony metod gromadzenia informacji.

3.4. Rozdzielenie etapu postępowania przygotowawczego i etapu oskarżenia

W sprawach dotyczących terroryzmu szczególnie ważna jest ścisła koordynacja między organami ścigania i organami prowadzącymi postępowanie przygotowawcze. Nakazy aresztowania lub przeszukania należy wykonywać jednocześnie, a zgoda organu sądowego powinna być wydana na czas. Niezbędna jest zatem harmonijna współpraca między organami prowadzącymi postępowanie przygotowawcze a organami wnoszącymi i popierającymi

²⁰ Por. sprawozdania Eurojustu Terrorism Convictions Monitor (Monitor dotyczący wyroków w sprawach o terroryzm), z dnia 28 z maja 2018 r., s. 16–18, 38, z dnia 27 marca 2017 r., s. 32, z dnia 25 czerwca 2016 r., s. 29–31.

oskarżenia. Nawet przy współpracy organów krajowych, Europolu i Eurojustu może się okazać, że na ostateczny rezultat wpływ mają różne priorytety krajowe i kwestie wrażliwe lub po prostu zaistniał problem braku zasobów lub ich dostępności. Na szczeblu unijnym nie istnieje organ centralny, który w sprawach dotyczących terroryzmu mógłby kierować równocześnie aspektami postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń, zapewniając w ten sposób prawdziwie harmonijną współpracę między wszystkimi organami zaangażowanymi na szczeblu zarówno krajowym, jak i unijnym, z zachowaniem rygorystycznych terminów i poufności.

3.5. Nieskuteczność prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżania równolegle

Przestępstwa terrorystyczne często dotyczą kilku państw. Często dotyczą również podejrzanych i ofiar z różnych krajów. Konflikt jurysdykcji może wystąpić na przykład w przypadkach, w których ofiary przestępstw pochodzą z różnych państw członkowskich, w związku z czym wszystkie te państwa chcą sprawować jurysdykcję w odniesieniu do tego samego przestępstwa terrorystycznego. Przykładowo w kilku niedawnych sprawach dotyczących terroryzmu co najmniej dwa państwa członkowskie twierdziły, że są właściwe do ścigania tego samego przestępstwa, podając różne uzasadnienie, np. obywatelstwo ofiary lub właściwość miejscową. Takie równoległe prowadzenie spraw może prowadzić do sytuacji naruszenia zasady *ne bis in idem*.

Obecnie nie ma odpowiedniego unijnego mechanizmu rozwiązywania takich sytuacji. W sprawach dotyczących więcej niż jednego państwa członkowskiego prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz oskarżanie przez organy jednego państwa członkowskiego może mieć konsekwencje dla tych samych postępowań prowadzonych w innych państwach członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza spraw z udziałem komórek terrorystycznych, których członkowie są aktywni w różnych państwach członkowskich; konieczne jest wówczas skoordynowane działanie, aby zapobiec zniknięciu materiału dowodowego lub podejrzanych. Eurojust może wprawdzie odgrywać ważną rolę w koordynacji postępowań przygotowawczych, jednak na mocy obowiązujących ram prawnych nie może rozstrzygać konfliktów jurysdykcji ani przymuszać organy państw członkowskich do powstrzymania się od wykonywania przez nie jurysdykcji.

Powyższe luki zilustrowano poniżej:

Sytuacja hipotetyczna

Dżihadystyczna komórka terrorystyczna zatrudnia w kilku państwach członkowskich UE agentów, którzy nie mogą komunikować się ze sobą, a nawet nie wiedzą o swoim istnieniu, i przyjmują wyłącznie instrukcje w formie zaszyfrowanych wiadomości. Każdy z nich ma inne zadania, takie jak wynajem samochodów, zakup materiałów chemicznych, gromadzenie informacji o potencjalnych celach, uzyskiwanie fałszywych dokumentów tożsamości itp., przy czym dowodzący działa w państwie trzecim.

Dzięki informacjom uzyskanym przez organy ścigania w państwie A właściwe organy dowiadują się, że sporządzone zostały fałszywe dokumenty dla fikcyjnych osób i aresztują podejrzanego. Nie wiedzą one jednak, że dokumenty mają trafić do większej komórki terrorystycznej planującej działanie terrorystyczne, więc daną osobę osądza się wyłącznie za zwykłe fałszerstwo.

Dzięki organom ścigania w państwie B właściwe organy identyfikują osobę, która zakupiła dużą ilość pestycydów przypuszczalnie w celu wyprodukowania bomby; zostaje ona aresztowana i osądzona wyłącznie jako samodzielny terrorysta – wobec braku informacji o komórce terrorystycznej i innych jej członkach.

Dowódca grupy terrorystycznej w państwie trzecim dowiaduje się o czynnościach prokuratorskich i sądowych w państwach A i B, wobec czego komórka dostosowuje swoje plany terrorystyczne.

Nieskoordynowane działania w państwach A i B prowadzą do ścigania i wydania indywidualnych wyroków skazujących, ale szersza sieć i jej działalność pozostają niewykryte, w związku z czym inne ogniwa sieci terrorystycznej mogą zmienić plany i kontynuować działalność terrorystyczną.

4. Prokuratura Europejska może rozwiązać problem stwierdzonych luk

Jak opisano powyżej, pomimo mającej kluczowe znaczenie wartości dodanej Eurojustu i Europolu w zakresie wspierania organów krajowych i ułatwiania współpracy sądowej w oparciu o obowiązujące instrumenty wzajemnej pomocy i wzajemnego uznawania, brak jest wspólnego europejskiego podejścia do prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżania sprawców w odniesieniu do przestępstw terrorystycznych. Europol i Eurojust nie mogą w pełni zaradzić występującym niedociągnięciom w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżania w zakresie transgranicznych przestępstw terrorystycznych, ponieważ nie mają one, ani nie mogą otrzymać niezbędnych uprawnień na mocy Traktatu, co z kolei zgodnie z Traktatem jest możliwe w przypadku Prokuratury Europejskiej.

W związku ze wskazanymi powyżej lukami konieczne jest wzmocnienie wymiaru europejskiego oraz zapewnienie jednolitej, skutecznej i wydajnej procedury przekazywania spraw organom sądowym w przypadku tego rodzaju przestępstw w całej europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przestępstwa terrorystyczne dotyczą wszystkich państw członkowskich i Unii jako całości, dlatego należy rozważyć rozwiązanie na poziomie europejskim. W tym kontekście wiele argumentów przemawia za tym, że Prokuratura Europejska mogłaby wnieść wartość dodaną w zwalczanie przestępstw terrorystycznych i wyeliminowanie stwierdzonych luk.

Funkcjonowanie Prokuratury Europejskiej

Prokuratura Europejska jest niezależnym europejskim urzędem ścigania przestępstw, działającym na szczeblu unijnym, uprawnionym do prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżania w sprawach dotyczących przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii jako całości. W skład zintegrowanej struktury Prokuratury Europejskiej wchodzi Europejski Prokurator Generalny i prokuratorzy europejscy, tworzący kolegium, przydzieleni do stałych izb, którzy podejmą pracę w prokuraturze centralnej EPPO w Luksemburgu. Zadaniem prokuratury centralnej będzie kierowanie delegowanymi prokuratorami europejskimi w uczestniczących państwach członkowskich oraz nadzorowanie ich pracy; prokuratorzy ci będą stanowić integralną część Prokuratury Europejskiej oraz będą prowadzić postępowania przygotowawcze i oskarżać przed właściwymi sądami krajowymi w sprawach prowadzonych przez Prokuraturę Europejską.

Prokuratura centralna monitoruje i nadzoruje postępowania przygotowawcze oraz czynności oskarżycielskie prowadzone przez delegowanych prokuratorów europejskich oraz kieruje tymi czynnościami, zapewniając tym samym spójność działania w całej Europie, umożliwiając skuteczne i ukierunkowane reagowanie. Delegowani prokuratorzy europejscy będą kierować pracami krajowych organów ścigania, w szczególności policji, służb celnych i organów dochodzeniowo-śledczych w sprawach finansowych.

Odbywać się będzie bezpośrednia i szybka wymiana informacji w ramach samej Prokuratury Europejskiej oraz między nią a krajowymi organami ścigania i organami UE, w tym Eurojustem, Europol i Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

Prokuratura Europejska będzie działać jako jeden urząd we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich, w związku z czym co do zasady nie będzie potrzeby tworzenia tymczasowych wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych ani korzystania ze wzajemnej pomocy prawnej, tak jak dzieje się obecnie. W swojej działalności Prokuratura Europejska będzie również mogła korzystać z rozbudowanego zestawu czynności w ramach postępowania przygotowawczego, umożliwiających gromadzenie dowodów obciążających i uniewinniających na potrzeby konsekwentnego i efektywnego oskarżania przed sądami.

4.1. Kompleksowa europejska reakcja poprzez prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz oskarżanie w sprawach dotyczących transgranicznych przestępstw terrorystycznych

Prokuratura Europejska nadałaby wymiar europejski obecnym działaniom mającym na celu zwalczanie przestępstw o charakterze terrorystycznym i zaradziłaby stwierdzonym brakom poprzez usunięcie luk pomiędzy działaniami podejmowanymi na szczeblu krajowym w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżania. W porównaniu z obecnym podejściem Prokuratura Europejska stanowiłaby bezpośrednie łącze między organami państw członkowskich a podmiotami unijnymi zajmującymi się sprawami dotyczącymi terroryzmu. Mogłoby to być decydujące usprawnienie jakościowe, dzięki

któremu w odniesieniu do przestępstw terrorystycznych prowadzenie postępowań przygotowawczych oraz oskarżanie stałyby się w całej Unii skuteczniejsze.

Prokuratura Europejska miałaby silną pozycję w ściganiu przestępstw terrorystycznych w całej Unii dzięki temu, że delegowani prokuratorzy europejscy działają w systemie krajowym i współpracują z krajowymi organami ścigania, a kolegium Prokuratury Europejskiej może opracować spójne na szczeblu Unii podejście do zwalczania przestępstw terrorystycznych, co z kolei umożliwi skuteczne i wydajne prowadzenie postępowań przygotowawczych i oskarżanie. W szczególności Prokuratura Europejska mogłaby nakazać przeprowadzenie postępowania przygotowawczego, zapewnić terminowe gromadzenie dalszych dowodów, łącznie rozpatrywać powiązane ze sobą sprawy oraz rozstrzygać wszelkie kwestie dotyczące jurysdykcji przed wniesieniem sprawy do sądu. Prokuratura Europejska współpracowałaby również ściśle z innymi podmiotami w Unii, takimi jak Eurojust i Europol; zajmowałaby zatem strategiczną pozycję, aby realizować unijne podejście do prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżania w sprawach dotyczących przestępstw terrorystycznych.

4.2. Terminowa i odpowiednia wymiana informacji na temat przestępstw terrorystycznych

Prokuratura Europejska mogłaby pokonać obecne trudności z terminowością wymiany informacji. Nie tylko mogłaby uzyskiwać od państw członkowskich informacje na temat przestępstw terrorystycznych, ale również nakazywać organom krajowym gromadzenie dodatkowych informacji w sposób proaktywny i ukierunkowany. To samo dotyczy wymiany informacji z Eurojustem i Europolem.

Zaangażowanie Prokuratury Europejskiej byłoby równie korzystne, jeśli chodzi o gromadzenie, wymianę i wykorzystywanie określonych rodzajów dowodów. Biorąc pod uwagę fakt, że kolegium Prokuratury Europejskiej będzie składać się z prokuratorów europejskich pochodzących ze wszystkich uczestniczących państw członkowskich, Prokuratura Europejska będzie odpowiednim podmiotem, aby zajmować się chronionymi i poufnymi informacjami. Przykładowo Prokuratura Europejska – za pośrednictwem delegowanych prokuratorów europejskich i nadzorujących prokuratorów europejskich – mogłaby zapewnić poufność gromadzenia informacji oraz uzgodnić przejrzyste kodeksy postępowania w odniesieniu do wykorzystywanych przez nią informacji. Prokuratura Europejska, jako jeden urząd centralny, mogłaby łatwiej współpracować z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi niż jest to w przypadku poszczególnych państw członkowskich. W tym względzie Prokuratura Europejska korzystałaby z przepisów rozporządzenia (UE) 2017/1939 dotyczących współpracy międzynarodowej oraz z ram prawnych, które mają powstać.

Dzięki zintegrowanemu podejściu Prokuratura Europejska stworzy nowe kanały informacyjne na poziomie delegowanych prokuratorów europejskich i organów państw członkowskich, a także na szczeblu centralnym, przy udziale organów Unii, państw trzecich i organizacji międzynarodowych. W ten sposób łatwiejszy będzie przepływ informacji w całej Unii.

Pozwoliłoby to szybciej reagować na nowe tendencje w terroryzmie i opracowanie *modi operandi*.

4.3. Połączenie etapów postępowania przygotowawczego oraz oskarżenia

Prokuratura Europejska będzie właściwa zarówno w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych, jak i oskarżenia w sprawach dotyczących przestępstw mających wpływ na budżet Unii; będzie również mogła korzystać z uprawnień do koordynowania postępowań przygotowawczych prowadzonych przez policję, co umożliwi na przykład szybkie zamrażanie i zajmowanie aktywów oraz wydawanie nakazów aresztowania w całej UE. W sprawach dotyczących terroryzmu pozwoliłoby to również wyeliminować występujące braki wynikające z równoległego i rozdrobnionego prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżenia.

Prokuratura Europejska umożliwi znacznie lepsze powiązanie podejść do postępowania przygotowawczego oraz oskarżenia. W postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Prokuraturę Europejską wszystkie zaangażowane organy będą mogły mieć przez cały czas dostęp do potrzebnych im informacji w odpowiednim czasie. Ponadto będzie istniała jasna struktura podejmowania decyzji, skoncentrowana na osiągnięciu optymalnego wyniku dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. Centralna rola sterująca Prokuratury Europejskiej byłaby zatem atutem dla prowadzonych przez nią postępowań przygotowawczych w ramach nowego mandatu. Postępowania przygotowawcze mogłyby zatem być prowadzone w dobrze skoordynowany sposób, z uwzględnieniem wszystkich ich aspektów, niezależnie od miejsca popełnienia przestępstwa. Dzięki skoordynowanemu podejściu do postępowania przygotowawczego oraz oskarżenia organy prowadzące sprawę mogłyby korzystać z uprawnień Prokuratury Europejskiej, tak aby czynności w ramach postępowania przygotowawczego były prowadzone w czasie i w miejscu, w których są one najbardziej skuteczne, niezależnie od tego, w jakim miejscu w Unii miałyby one być prowadzone.

4.4. Skuteczność i spójność prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżenia

Prokuratura Europejska byłaby w stanie zapewnić spójne i skuteczne oskarżanie w sprawach dotyczących przestępstw terrorystycznych, z uwzględnieniem interesów wszystkich zaangażowanych państw członkowskich oraz Unii jako całości. Prokuratorzy europejscy znający krajowe systemy prawne będą uczestniczyć w pracach kolegium Prokuratury Europejskiej, co pomogłoby zapewnić możliwie najlepszą reakcję w transgranicznych sprawach dotyczących terroryzmu. Prokuratura Europejska byłaby odpowiednią instancją w kwestiach dotyczących jurysdykcji, ponieważ byłaby jedynym podmiotem na szczeblu Unii, który mógłby zdecydować – w oparciu o obiektywne kryteria – o tym, gdzie sprawa ma zostać wniesiona do sądu. Decyzja o tym, która jurysdykcja jest najwłaściwsza dla danej sprawy, mogłaby zapobiec ewentualnym konfliktom i uniknąć niepotrzebnych sporów. Rozszerzenie właściwości Prokuratury Europejskiej o ściganie przestępstw terrorystycznych dotyczących więcej niż jedno państwo członkowskie mogłoby zatem ograniczyć ryzyko

wystąpienia konfliktów jurysdykcji w tym obszarze oraz mogłoby zapewnić skuteczny mechanizm ich rozwiązywania, gdyby nadal one występowały.

Sytuacja hipotetyczna, która mogłaby się wydarzyć w przyszłości

W państwie członkowskim A prowadzone jest postępowanie przygotowawcze dotyczące przestępstwa finansowania terroryzmu. Organy tego państwa dobrze wiedzą, że podejrzani finansują terroryzm, ale nie jest dla nich jasne, gdzie mają zostać wykorzystane pieniądze. Jednocześnie w państwie członkowskim B toczy się postępowanie przygotowawcze dotyczące działań, które mogą stanowić przygotowanie do ataku terrorystycznego obejmujące zakup materiałów do wytworzenia tzw. „brudnej bomby”. W państwie członkowskim C z kolei toczy się postępowanie dotyczące strony internetowej zawierającej propagandę terrorystyczną. Organy w państwie C podejrzewają, że niedostępna publicznie część strony jest również wykorzystywana do komunikacji między członkami grupy terrorystycznej.

Żadne z państw nie wystąpiło do Europolu ani Eurojustu o wsparcie, ponieważ postępowania te mają ich zdaniem charakter krajowy. Odkrycie powiązania staje się możliwe dopiero po zgłoszeniu sprawy Prokuraturze Europejskiej przez jednego z delegowanych prokuratorów europejskich uczestniczących w postępowaniu w państwie A: finansowanie w państwie A służy działalności grupy przygotowującej „brudną bombę” w państwie B, a grupy te pozostają ze sobą w kontakcie za pośrednictwem strony internetowej, której funkcjonowanie bada państwo C.

Dzięki Prokuraturze Europejskiej czynności w ramach postępowania przygotowawczego w państwie C polegające na uzyskaniu dostępu do logów strony internetowej odbędą się w tym samym czasie co aresztowania grupy finansującej w państwie A i grupy przygotowawczej w państwie B, tak aby nie dopuścić w ten sposób do zatarcia dowodów.

Wszystkie osoby podejrzane o terroryzm mogą zostać zatrzymane w tym samym czasie, a dalsze czynności mogą być koordynowane i prowadzone przez jedną prokuraturę, co zagwarantuje również, że nie pojawią się konflikty jurysdykcji oraz że zebrane dowody będą legalne.

5. Wpływ rozszerzenia właściwości Prokuratury Europejskiej o przestępstwa terrorystyczne dotykające więcej niż jedno państwo członkowskie

5.1. Skutki dla Prokuratury Europejskiej

Prokuratura Europejska ze swoją zintegrowaną strukturą instytucjonalną oraz procesami decyzyjnymi oferuje znaczne korzyści w zwalczaniu transgranicznych przestępstw terrorystycznych. Struktura ta łączy w sobie wiedzę na temat krajowych systemów prawnych, umożliwia dobry przegląd transgranicznej działalności przestępczej w Unii, umożliwia

szybkie podejmowanie decyzji za pośrednictwem stałych izb, w ramach których działają prokuratorzy europejscy, a także zapewnia skuteczną reakcję na szczeblu krajowym dzięki delegowanym prokuratorom europejskim. System zarządzania sprawami zapewni szybki przepływ informacji między wszystkimi prokuratorami EPPO na szczeblu centralnym i lokalnym w całej Unii. Struktura instytucjonalna i procesy decyzyjne Prokuratury Europejskiej powinny zostać utrzymane w przypadku rozszerzenia właściwości Prokuratury Europejskiej o przestępstwa terrorystyczne dotyczące więcej niż jedno państwo członkowskie.

Rozszerzenie właściwości wymagałoby jednak wprowadzenia szeregu zmian w rozporządzeniu (UE) 2017/1939 ustanawiającym Prokuraturę Europejską, aby uwzględnić szerszy mandat w związku z tym, że obecne działania Prokuratury Europejskiej skupiają się na przestępstwach finansowych dotyczących budżetu Unii. Zmiany te dotyczą w szczególności właściwości rzeczowej Prokuratury Europejskiej, ale konieczne by były również inne dostosowania. Ponadto rozszerzenie właściwości Prokuratury Europejskiej o przestępstwa terrorystyczne dotyczące więcej niż jedno państwo członkowskie miałyby również wpływ na budżet i personel Prokuratury Europejskiej.

W następstwie decyzji Rady Europejskiej o zmianie art. 86 TFUE (zob. powyżej) Komisja przedłożyłaby wniosek ustawodawczy w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/1939 w celu rozszerzenia właściwości Prokuratury Europejskiej o przestępstwa terrorystyczne dotyczące więcej niż jedno państwo członkowskie, który to wniosek obejmowałby również niezbędne dostosowania.

Właściwość rzeczowa

Właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej obejmuje obecnie przestępstwa mające wpływ na interesy finansowe Unii, o których mowa w dyrektywie (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii²¹.

Właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej może zostać analogicznie rozszerzona o przestępstwa terrorystyczne dotyczące więcej niż jedno państwo członkowskie poprzez odniesienie do dyrektywy (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu²². Art. 86 ust. 4 TFUE przewiduje możliwość rozszerzenia zakresu właściwości rzeczowej Prokuratury Europejskiej o szereg poważnych przestępstw o wymiarze transgranicznym, a w ramach niniejszej inicjatywy Komisja dąży do rozszerzenia ukierunkowanego na przestępstwa terrorystyczne dotyczące więcej niż jedno państwo członkowskie.

²¹ Zob. przypis 8 powyżej.

²² Dyrektywa (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW. Zgodnie z art. 28 ust. 1 dyrektywy (UE) 2017/541 państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji dyrektywy (UE) 2017/541 do 8 września 2018 r.

Po takim ukierunkowanym rozszerzeniu, zmieniony zostałby odpowiednio art. 22 rozporządzenia (UE) 2017/1939 poprzez dodanie nowego ustępu stanowiącego, że Prokuratura Europejska jest właściwa w odniesieniu do przestępstw, o których mowa w art. 3–12 i 14 dyrektywy (UE) 2017/541, zgodnie z jej wdrożeniem do prawa krajowego, jeżeli przestępstwa takie dotyczą więcej niż jedno państwo członkowskie²³.

Przestępstwa, o których mowa w dyrektywie (UE) 2017/541, obejmują „przestępstwa terrorystyczne”, „przestępstwa dotyczące grupy terrorystycznej”, a także „przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną”, takie jak publiczne nawoływanie do popełniania przestępstw terrorystycznych, rekrutacja, prowadzenie i odbywanie szkoleń w zakresie terroryzmu, podróżowanie w celach terrorystycznych, organizowanie lub ułatwianie takich podróży oraz finansowanie terroryzmu. Przestępstwem jest nie tylko popełnienie czynu, ale także pomocnictwo, podżeganie i usiłowanie.

Art. 2 rozporządzenia (UE) 2017/1939 („Definicje”) odzwierciedlałby włączenie tych przestępstw do kompetencji Prokuratury Europejskiej i przewidywałby dalsze doprecyzowanie w odniesieniu do wymogu, zgodnie z którym przestępstwa te powinny dotyczyć więcej niż jedno państwo członkowskie.

Inne dostosowania w rozporządzeniu (UE) 2017/1939

W związku z tym, że obecne ramy funkcjonowania Prokuratury Europejskiej zostały opracowane na potrzeby prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżania w sprawach przeciwko budżetowi Unii, rozszerzenie właściwości o przestępstwa terrorystyczne dotyczące więcej niż jedno państwo członkowskie będzie wymagać innych niezbędnych zmian w rozporządzeniu (UE) 2017/1939, aby dostosować je do poszerzonych kompetencji.

Kwestie, które należałoby przeanalizować w rozporządzeniu, obejmują na przykład zdefiniowanie właściwości miejscowej i osobowej Prokuratury Europejskiej, ewentualną potrzebę dostosowania warunków wykonywania właściwości Prokuratury Europejskiej (które w niektórych przypadkach są związane z aspektami szczególnie ważnymi z punktu widzenia przestępstw przeciwko budżetowi, takimi jak wysokość szkód lub poziom finansowania z budżetu Unii), uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz zasady dotyczące jurysdykcji. Ponadto obecne ramy prawne zawierają szereg przepisów dotyczących przestępstw finansowych, z odniesieniem do progów finansowych²⁴, wymogów

²³ Art. 86 ust. 4 TFUE stanowi, że rozszerzenie może dotyczyć przestępstw, które dotyczą więcej niż jedno państwo członkowskie. Nie oznacza to, że przestępstwa te nie mogą dotyczyć również państw trzecich.

²⁴ Na przykład w kontekście wykonywania właściwości Prokuratury Europejskiej (art. 24 i 25 rozporządzenia (UE) 2017/1939), uprawnienia do przejęcia sprawy przez Prokuraturę Europejską (art. 28 rozporządzenia (UE) 2017/1939) lub przekazywania postępowań i akt organom krajowym (art. 34 rozporządzenia (UE) 2017/1939).

dotyczących specjalistycznej wiedzy w zakresie postępowań w sprawach finansowych jako kryterium selekcji na potrzeby mianowania prokuratorów Prokuratury Europejskiej²⁵, w związku z czym konieczne będzie ich odpowiednie dostosowanie, aby uwzględnić szczególne potrzeby w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżania w sprawach dotyczących przestępstw terrorystycznych.

Kwestie budżetowe i kadrowe

Rozszerzenie mandatu Prokuratury Europejskiej miałoby również wpływ na budżet i personel Prokuratury Europejskiej z uwagi na większe obciążenie pracą, wymagające udziału dodatkowych prokuratorów i innych pracowników, zwłaszcza doświadczonych w prowadzeniu spraw dotyczących przestępstw terrorystycznych. Ponadto konieczne byłoby odpowiednie dostosowanie aspektów bezpieczeństwa i ochrony. Skutki te zostaną ocenione później na podstawie bardziej szczegółowych informacji, które zostaną przedstawione w ocenie skutków finansowych dołączonej do przyszłego wniosku ustawodawczego.

5.2. Skutki dla agencji UE i organów krajowych

Rozszerzenie właściwości Prokuratury Europejskiej o przestępstwa terrorystyczne dotyczące więcej niż jedno państwo członkowskie miałoby wpływ na obecne zadania i role Europolu i Eurojustu oraz organów krajowych. Na przykład konieczne byłoby zwiększenie potencjału prowadzenia analizy kryminalnej na szczeblu UE, zważywszy że taka forma analizy jest jedną z najważniejszych zalet wymiany informacji na tym szczeblu. Prokuratura Europejska mogłaby być uprawniona do zlecania²⁶ Europolowi przeprowadzenia analizy kryminalnej. Prokuratura Europejska koordynowałaby również ściśle swoje prace z Eurojustem w celu zapewnienia komplementarności postępowań prowadzonych przez Prokuraturę Europejską oraz tych, które są prowadzone przez organy krajowe przy wsparciu Eurojustu. Komplementarność taka wzmocniłaby rolę Eurojustu, który byłby ważnym ogniwem w skoordynowanych postępowaniach w zakresie przestępczości transgranicznej powiązanej z terroryzmem, np. w zakresie cyberprzestępczości. Jednocześnie Eurojust mógłby wykorzystać swoje zasoby na wspieranie postępowań transgranicznych dotyczących innych przestępstw, takich jak przestępczość zorganizowana, handel narkotykami i handel ludźmi.

Nawiązanie bliskich relacji między Prokuraturą Europejską, Eurojustem i Europolem mogłoby przynieść efekty synergii korzystne dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w zwalczanie przestępstw terrorystycznych i mogłoby zagwarantować, że nie dojdzie do

²⁵ Art. 14 i 16 rozporządzenia (UE) 2017/1939.

²⁶ Art. 102 rozporządzenia 2017/1939 przewiduje już, że Prokuratura Europejska „może zwrócić się do Europolu o udzielenie wsparcia analitycznego w odniesieniu do konkretnego prowadzonego przez nią postępowania przygotowawczego”, ale uprawnienia do wydania takich poleceń wymagałyby również wprowadzenia zmian do rozporządzenia w sprawie Europolu.

powielania działań. W ten sposób ograniczone zasoby zostałyby wykorzystane w najbardziej efektywny sposób.

Rozszerzenie właściwości Prokuratury Europejskiej o przestępstwa terrorystyczne miałyby również wpływ na jej współpracę z innymi organami Unii i organami krajowymi oraz na sposób i ramy takiej współpracy. Dotyczyłoby to przykładowo jednostek analityki finansowej (FIU), które zajmują się między innymi analizowaniem podejrzanych transakcji dotyczących finansowania terroryzmu.

6. Podsumowanie

Zagrożenie terroryzmem jest nadal wysokie i przechodzi dalsze przeobrażenia, co wymaga jeszcze silniejszej reakcji ze strony Unii Europejskiej. Poprawa zdolności na poziomie Unii w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz oskarżania sprawców przestępstw terrorystycznych stanowi element kompleksowej europejskiej reakcji na zagrożenia terrorystyczne.

Prokuratura Europejska jest jedynym organem Unii posiadającym uprawnienia do prowadzenia postępowań w sprawach karnych i oskarżania przed sądami krajowymi, dzięki czemu ma duży potencjał, aby znacznie usprawnić obecne działania w zakresie zwalczania przestępstw terrorystycznych w Unii Europejskiej.

W niniejszym komunikacie Komisja zwraca się do Rady Europejskiej, aby mając na uwadze szczyt w Sybinie 9 maja 2019 r. przyjęła tę inicjatywę w porozumieniu z Parlamentem Europejskim i podjęła decyzję o rozszerzeniu właściwości Prokuratury Europejskiej o przestępstwa terrorystyczne dotykające więcej niż jedno państwo członkowskie.