



Брюксел, 12.9.2018 г.
COM(2018) 641 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ

**Европа, която закриля: инициатива за разширяване на компетентността на
Европейската прокуратура с цел включване в нея на борбата срещу
трансграничните терористични престъпления**

*Принос на Европейската комисия към срещата на лидерите в
Залцбург на 19—20 септември 2018 г.*

„Европейският съюз трябва също да бъде по-силен в борбата срещу тероризма. През последните три години постигнахме действителен напредък, но все още не разполагаме с необходимите средства за бързи действия в случай на трансгранична терористична заплаха. (...) Смятам също, че са налице убедителни аргументи в полза на това да възложим на новата Европейска прокуратура задачата да разследва трансгранични престъпления, свързани с тероризъм.“

Жан-Клод Юнкер, Реч за състоянието на Съюза, 13 септември 2017 г.

1. Въведение

Тероризмът продължава да бъде едно от най-значимите предизвикателства пред нашите общества. Терористичните актове представляват едни от най-тежките видове престъпления и нарушават самите ценности, на които се основава Европейският съюз.

Една по-силна Европа трябва да закриля своите граждани и да гарантира, че терористите се изправят бързо пред съд. В речта си за състоянието на Съюза през септември 2017 г. председателят Юнкер набеляза редица действия, насочени към изграждането на по-силен, по-обединен и по-демократичен Съюз до 2025 г. Като последващо действие Комисията представя настоящата инициатива, имаща за цел към правомощията на Европейската прокуратура¹ да се добавят правомощия за разследване и наказателно преследване на тероризма.

През последните години терористичната заплаха в Европейския съюз остана висока и продължи да се развива. В допълнение към появата на нови форми на терористични нападения, пропагандата онлайн и създаването на мрежи от контакти чрез социалните медии се превърнаха в мощни инструменти на терористите за комуникация в ЕС с цел наемане на хора, радикализация и набиране на средства.² Заплахата от тероризъм е

¹ Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейската прокуратура.

² Te-Sat доклад на Европол (European Union Terrorism Situation and Trend Report/Доклад относно обстановката и тенденциите в Европейския съюз, свързани с тероризма), 2018 г.

реална и представлява дългосрочно предизвикателство, което изисква всеобхватен и структурен отговор от страна на Съюза, включително по отношение на разследването и наказателното преследване на терористичните престъпления в целия ЕС.

Европейският съюз предприе, при спазване на предвидените в Договора³ ограничения, решителни действия в борбата срещу тероризма, по-специално в рамките на Европейската програма за сигурност от 2015 г.⁴ и на работата за създаване на ефективен и истински Съюз на сигурност⁵. Той взе мерки с цел пресичане на достъпа на терористите до пространство и средства за извършване на нападения, криминализиране на терористичните деяния на територията на Съюза, подобряване на обмена на информация между държавите членки в областта на правоприлагането, противодействие на радикализацията и засилване на управлението на външните граници на Съюза. Агенциите на Съюза, и по специално Евроюст и Европол, бяха подсилени за целите на ролята си по улесняване на съдебното и полицейското сътрудничество в ЕС, включително координацията и обмена на информация по искане на националните органи в случаи на тероризъм. Успоредно с настоящото съобщение се приема предложение за регламент за предотвратяване на разпространението на терористично съдържание онлайн⁶.

Въпреки че е постигнат значителен напредък и е имало успешни случаи на трансгранично сътрудничество, в Съюза липсва наказателно преследване на европейско равнище в тази област, обхващащо всички стъпки, като се започне от разследването, мине се през наказателното преследване и се завърши с внасянето на обвинителни актове за трансгранични терористични престъпления. Макар че не всички държави членки са били изложени в еднаква степен на терористични заплахи през последните години⁷, в пространството на свобода, сигурност и правосъдие празнотите при разследването и наказателното преследване в една държава членка могат да доведат до жертви или рискове в друга държава членка или в Съюза като цяло.

Създадената неотдавна Европейска прокуратура отговаря за разследването, наказателното преследване и внасянето на обвинителни актове за престъпления,

³ Член 4, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска програма за сигурност“, COM(2015)185 final от 28.4.2015 г.

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета „Изпълнение на Европейската програма за сигурност с цел борба срещу тероризма и подготвяне на условията за ефективен и истински Съюз на сигурност“, COM(2016)230 final от 20 април 2016 г. Вж. последния доклад за напредъка в създаването на Съюз на сигурност (COM(2018)470 final от 13.6.2018 г.), както и предишните доклади, представящи общ преглед на постигнатия напредък в противодействието на тероризма и други заплахи за сигурността в Европейския съюз.

⁶ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за предотвратяване на разпространението на терористично съдържание онлайн, COM(2018)640, 11 септември 2018 г.

⁷ Вж. Te-Sat докладите на Европол за 2015 г., стр. 13, 2016 г., стр. 15, 2017 г., стр. 11, и 2018 г., стр. 10.

засягащи финансовите интереси на Съюза⁸. Правният акт за създаването на Европейската прокуратура — Регламент (ЕС) 2017/1939, влезе в сила на 20 ноември 2017 г.⁹, като първоначално в нея участваха двадесет държави членки¹⁰. Оттогава насам към засиленото сътрудничество се присъединиха две други държави членки¹¹. Продължава работата, с която се цели да се гарантира, че Европейската прокуратура ще започне да функционира пълноценно до края на 2020 г. Настоящата инициатива няма да засегне създаването на Европейската прокуратура съгласно действащия Регламент (ЕС) 2017/1939.

2. Инициативата на Комисията

Комисията представя настоящата инициатива, водеща до промяна в Договора, за разширяване на компетентността на Европейската прокуратура с цел включване в нея на борбата срещу терористичните престъпления, засягащи няколко държави членки, като част от всеобхватния и засилен европейски отговор на терористичните заплахи.

Настоящото съобщение е придружено от приложение, съдържащо инициатива на Комисията за евентуалното приемане на решение на Европейския съвет за изменение на член 86, параграфи 1 и 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) с цел разширяване на компетентността на Европейската прокуратура с цел включване в нея на борбата срещу терористичните престъпления, засягащи няколко държави членки.

Член 86, параграф 4 от ДФЕС предвижда възможността за разширяване на компетентността на Европейската прокуратура. Съгласно член 86, параграф 4 от ДФЕС Европейският съвет е оправомощен да приеме решение за изменение на член 86 от ДФЕС с цел разширяване на правомощията на Европейската прокуратура така, че в тях да бъде включена борбата срещу тежката престъпност, засягаща няколко държави членки. Европейският съвет действа с единодушие, след одобрение от Европейския парламент и след консултация с Комисията.

⁸ За определенията на престъпленията, попадащи в рамките на материалната компетентност на Европейската прокуратура вж. Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред, ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29.

⁹ Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура.

¹⁰ Австрия, Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чешката република, Естония, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Испания.

¹¹ На 1 август 2018 г. Комисията потвърди участието на Нидерландия в засиленото сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 196, 2 август 2018 г.). На 7 август 2018 г. Комисията потвърди участието на Малта в засиленото сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 201, 8 август 2018 г.).

Терминът „единодушие“ в член 86, параграф 4 от ДФЕС се отнася не само до държавите членки, които участват в Европейската прокуратура¹², но обхваща и другите държави членки. Въпреки че в опростената процедура за изменение на Договора не е предвидено, че Европейският съвет действа по предложение на Комисията, това не възпрепятства Комисията да представи инициатива.

Европейският съвет може да измени член 86, параграфи 1 и 2 от ДФЕС, за да разшири материалната компетентност на Европейската прокуратура така, че тя да включва борбата срещу всички, няколко или само едно от „тежките престъпления с трансгранично измерение“. Това понятие включва особено тежките престъпления с трансгранично измерение, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС. Предвидено е и допълнително изискване, според което компетентността на Европейската прокуратура може да бъде разширена само по отношение на „тежки престъпления, засягащи няколко държави членки.“

След приемането на решение на Европейския съвет за изменение на член 86 от ДФЕС Комисията ще представи законодателно предложение за изменение на Регламент (ЕС) 2017/1939, така че въпросната компетентност да се предостави на Европейската прокуратура и да се въведат евентуални адаптации, които биха могли да се окажат необходими с оглед ефективността на дейностите на Европейската прокуратура по разследване и наказателно преследване на тероризъм. При изменението на регламента не би било възможно да се предвиди променлива геометрия в рамките на Европейската прокуратура така, че държавите членки да участват в различни части от нейната компетентност. По същия начин неучастващите държави членки, които впоследствие биха могли да се присъединят към Европейската прокуратура, ще трябва да участват в нея като цяло.

3. Празноти във връзка с разследването и наказателното преследване на трансграничните терористични престъпления

Въпреки че понастоящем се постига значителен напредък в противодействието на тероризма и другите заплахи за сигурността в Европейския съюз, по-специално в контекста на Европейската програма за сигурност и работата по създаване на ефективен и истински Съюз на сигурност, в действащата правна, институционална и оперативна рамка продължават да съществуват редица празноти. По-специално не съществува общ подход на Съюза към разследването, наказателното преследване и внасянето на обвинителни актове за трансгранични терористични престъпления.

¹²

Европейската прокуратура бе създадена в рамките на засилено сътрудничество, в което към днешна дата участват 22 държави членки, вж. бележки под линия 9, 10 и 11.

3.1. Фрагментираност на разследванията на терористични престъпления

Понастоящем националните правоприлагащи и съдебни органи имат изключителна компетентност за провеждането на разследване, наказателното преследване и внасянето на обвинителни актове за терористични престъпления. Техните правомощия обаче са ограничени в националните граници, докато терористичните престъпления много често имат трансгранично измерение¹³. Това често води до различни национални подходи при разследването и наказателното преследване, както и до пропуски в обмена на информация, координацията и сътрудничеството между различните участващи органи в трансграничен контекст.

През годините Съюзът въведе редица мерки, насочени към подобряване на трансграничното сътрудничество във връзка с терористичните престъпления. По-специално, при поискване на националните органи, Евроюст и Европол вече улесняват многостранното съдебно сътрудничество и съответно сътрудничеството в областта на правоприлагането, както и координацията и обмена на информация по случаи на тежка трансгранична престъпност. Ролята на Евроюст ще бъде допълнително засилена с новата правна уредба на Агенцията, чието прилагане предстои да започне през 2019 г.¹⁴

Натовареността на Евроюст в областта на борбата с терористични престъпления се увеличи повече от два пъти в периода между 2015 г. и 2017 г.¹⁵, а броят на съвместните екипи за разследване (СЕР) се увеличи четирикратно¹⁶. Случаите, по които работи Евроюст, ясно показват нарастващата необходимост от общ и координиран подход на националните съдебни органи. Държавите членки търсят помощ от Евроюст например при обмена на информация и доказателства, с цел ускоряване на изпълнението на молби за правна взаимопомощ и за екстрадиция, на европейски заповеди за арест и на европейски заповеди за разследване, както и при създаването на съвместни екипи за разследване.

Опитът от Евроюст сочи също така, че макар на наказателното разследване и преследване в тази област по принцип да се отдава висок приоритет в държавите членки, органите често подхождат от национална перспектива предвид връзките с аспекти на националната сигурност. Чувствителният характер на свързаните с тероризма разследвания може да създаде допълнителни затруднения за органите да

¹³ Вж. по-горе и член 83, параграф 1 от ДФЕС.

¹⁴ На 19 юни 2018 г. Европейският парламент и Съветът постигнаха споразумение по реформата на Евроюст като Регламент (ЕС) 2018/... на Европейския парламент и на Съвета от ... относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст), с който се заменя и отменя Решение 2002/187/ПВР на Съвета, предстои да бъде официално приет и да влезе в сила.

¹⁵ Четиридесет и един случая през 2015 г., 67 случая през 2016 г. и 87 случая през 2017 г.

¹⁶ В сравнение с 2016 г. и 2015 г., когато бяха създадени съответно 4 и 3 СЕР, през 2017 г. бяха създадени 12 съвместни екипа за разследване (СЕР) за целите на борбата с тероризма.

обменят информация и да започват разследвания отвъд границите на строго необходимото по националния случай.

Вследствие на това по терористичните случаи се образуват паралелни и изолирани разследвания и наказателни преследвания в няколко държави членки. В резултат на това тяхната сложност и/или трансграничен характер не винаги се разглеждат правилно. Границите на националната компетентност могат по този начин да бъдат пречка за разбирането и противодействието на дейностите на трансгранични терористи и терористични клетки или мрежи.

Макар че Евроюст и Европол редовно оказват силна подкрепа на националните органи в техните усилия за борба с терористичните престъпления, те могат да действат единствено по молба на националните органи за оказване на подкрепа. Освен това, тъй като никоя от тези агенции не разполага с правомощията, необходими за проактивното осъществяване на координирано, ефективно и пропорционално наказателно преследване на равнището на Съюза, те не могат да противодействат на фрагментирането на наказателното преследване на терористичните престъпления.

3.2. Празноти във връзка със своевременния обмен на информация по терористични случаи между националните органи и агенциите на ЕС

Въпреки че Съюзът предприе мерки за подобряване на структурирания обмен на информация, по-специално с работата по по-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на сигурността, управлението на границите и миграцията¹⁷, продължават да съществуват значителни предизвикателства, що се отнася до своевременния обмен на информация по конкретни случаи на наказателно разследване или преследване.

Що се отнася до обмена на информация за терористични случаи, Евроюст посочи в неотдавнашния си доклад относно чуждестранните бойци терористи¹⁸, че не съществува хармонизиран подход по отношение на обменяната информация. Продължават да съществуват различия в обема, вида и обхвата на информацията, която се предоставя на Евроюст от всяка държава членка. Това е една от причините, поради които значението на кръстосаната проверка на съдебна информация за целите на наказателното преследване на терористични престъпления беше отново подчертано в контекста на срещата, посветена на борбата с тероризма и организирана от Евроюст

¹⁷ Вж. четиринадесетия доклад за напредъка в създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност (СОМ(2018) 211 final от 17.4.2018 г.) с оглед придобиване на представа.

¹⁸ Документ № 15515/17 на Съвета от 2 юли 2018 г.

през юни 2018 г.¹⁹ Поради неоптималния обмен на информация способността на Евроюст да установява наличието на връзки с текущи разследвания и наказателни преследвания, включително връзки с други държави членки, продължава да бъде възпрепятствана.

Освен това разследването и наказателното преследване на терористични престъпления в конкретни трансгранични случаи изисква бързи и съгласувани действия от страна на всички правоприлагащи и съдебни органи, за да се гарантира, че няма да се изгубят доказателства и че ще бъдат предотвратени по-нататъшни, евентуално свързани, терористични престъпления. Това обаче се оказва доста трудно, когато става дума за трансгранични случаи, разследвани от различни органи в няколко държави членки. Подкрепата на Европол и Евроюст отчасти намалява тази трудност. Също така нито Европол, нито Евроюст имат правомощия да задължават националните органи да предоставят специфична информация или да извършват действия по разследване, което означава, че информацията не е винаги на разположение навреме, а времето е ключов фактор за успеха в преследването на терористични престъпления, както и за това да се гарантира възможността за предотвратяване на по-нататъшни, евентуално свързани, терористични нападения.

3.3. Събиране, обмен и използване на чувствителни видове доказателства

Гарантирането, че събраната информация е допустима като доказателство, е от ключово значение за успешното наказателно преследване на всяко престъпление. Това важи особено за терористичните случаи, при които наказателното преследване се основава и на косвени доказателства (наблюдение, свидетелски показания, прихващане на комуникации). В докладите на Евроюст за преглед на съдебните решения в областта на тероризма²⁰ се посочва, че са налице също така проблеми със събирането, споделянето и използването на някои видове информация, предназначена за използване като доказателство при наказателното преследване по терористични случаи. По-специално при терористични случаи събирането на информация често зависи от използването на специални разузнавателни средства или включва работата на специализирани компетентни органи на държавите членки. Такава информация често не се споделя, за да се защитят източниците на информация, за да се гарантира, че информаторите остават анонимни, или че методите, чрез които информацията е била събрана, остават защитени.

¹⁹ Вж. съобщение за пресата на Евроюст от 21 юни 2018 г. с допълнителни препратки: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. В това съвместно изявление редица държави членки призовават за създаването на Европейски съдебен регистър в областта на борбата с тероризма, който да се съхранява в Евроюст.

²⁰ Вж. докладите на Евроюст за преглед на съдебните решения в областта на тероризма, издание 28 от май 2018 г., стр. 16-18, 38, издание 27 от март 2017 г., стр. 32, издание 25 от юни 2016 г., стр. 29-31.

3.4. Нарушаване на връзката между фазата на разследване и фазата на наказателно преследване

Добре координираните действия между правоприлагащите и прокурорските органи са от съществено значение, особено в случаите, свързани с тероризъм. Заповедите за арест или за претърсване на помещения трябва да бъдат изпълнявани едновременно, а съдебните разрешения трябва да бъдат получавани своевременно. Поради това от решаващо значение е сътрудничеството между разследващите и прокурорските органи да се осъществява безпроблемно. Дори да е налице сътрудничество между националните органи, Европол и Евроюст, може да се окаже, че различни национални приоритети или чувствителност на национално равнище, или просто (липсата на) наличност на ресурси, оказват влияние върху крайния резултат. На равнището на Съюза не съществува централен орган, който може да ръководи както аспектите на разследването, така и аспектите на наказателното преследване по трансгранични терористични случаи, с което да гарантира истински плавно сътрудничество между всички участващи органи както на национално равнище, така и на равнището на Съюза, при спазване на строги срокове и на правилата за поверителност.

3.5. Неефикасни паралелни разследвания и наказателни преследвания

Терористичните престъпления често засягат няколко държави. Освен това лицата, заподозрени в извършването на тези престъпления, или лицата, които са жертви на тези престъпления, често имат различно гражданство. Спорове за компетентност могат да възникнат например в случаите, когато жертвите на престъплението са от различни държави членки, в резултат от което всички засегнати държави членки искат да упражнят компетентност във връзка с едно и също терористично престъпление. Например по няколко неотдавнашни терористични случая две или повече държави членки претендираха едновременно, че са компетентни за наказателното преследване на едно и също престъпление на различни основания, като например гражданството на жертвата или териториалната компетентност. Такива паралелни наказателни преследвания биха могли да доведат до случаи на нарушаване на принципа *ne bis in idem*.

Понастоящем не съществува подходящ механизъм на Съюза за справяне с такива ситуации. При случаите, засягащи няколко държави членки, действията по разследване или наказателно преследване, извършвани от органите на една държава членка, могат да имат последици за разследванията или наказателните преследвания, провеждани в други държави членки. Координираното действие е от съществено значение за предотвратяване на изчезването на доказателства или заподозрени лица, особено в случаи, при които става въпрос за терористични клетки, чиито членове са активни в различни държави членки. Макар че Евроюст може да играе съществена роля при координирането на разследванията, съгласно настоящата си правна уредба Агенцията не може да разрешава спорове за компетентност и да задължава органите на държавите членки да се въздържат от упражняване на своята компетентност.

Горепосочените празноти са илюстрирани в карето по-долу:

Хипотетичен случай

Джихадистки терорист наема агенти в няколко държави — членки на ЕС, на които не се разрешава да общуват помежду си или дори не знаят едни за други и само получават инструкции чрез криптирани съобщения. Всички те имат различни задачи, като например наемане на автомобили, закупуване на химически материали, събиране на информация за потенциални мишени, получаване на фалшиви документи за самоличност и др., а ръководителят на операциите действа от трета държава.

Благодарение на информация, получена в резултат на дейности по правоприлагане в държава членка А, компетентните органи откриват, че фалшиви документи са изготвени за фиктивни лица и арестуват заподозрения. Те не знаят, че тези документи са предназначени за по-голяма терористична клетка и нейните терористични престъпления, и образуват наказателно производство срещу лицето за подправка на документи.

Дейности по правоприлагане в държава членка Б дават възможност на компетентните органи да разкрият лицето, което е закупило големи количества пестициди, за които се предполага, че са предназначени за производството на бомба, и впоследствие да арестуват това лице и да му повдигнат обвинение само в качеството му на самостоятелно действащ терорист, без да знаят за съществуването на терористичната клетка или на други членове на клетката.

Ръководителят на терористичната група в третата държава узнава за дейностите на правоприлагащите и съдебните органи в държави членки А и Б и терористичната клетка адаптира своите терористични планове.

Некоординираните действия в държави членки А и Б водят до наказателно преследване и индивидуални присъди, но по-широката мрежа и нейните дейности остават неоткрити, а останалите части на терористичната мрежа могат да адаптират своите планове и да продължат да извършват терористични дейности.

4. Европейската прокуратура може да запълни съществуващите празноти

Както беше посочено по-горе, въпреки че добавената стойност на Евроюст и Европол в подкрепа на националните органи и при улесняване на съдебното сътрудничество въз основа на съществуващите инструменти за взаимопомощ и взаимно признаване е от съществено значение, не съществува общ европейски подход към разследването и наказателното преследване на терористични престъпления и към внасянето на обвинителни актове срещу извършителите на тези престъпления. Европол и Евроюст не могат изцяло да се справят със съществуващите недостатъци при разследването и наказателното преследване на трансгранични терористични престъпления, тъй като те

не разполагат и на тях не могат да бъдат предоставени необходимите правомощия съгласно Договора, а той от своя страна позволява такива правомощия да бъдат предоставени на Европейската прокуратура.

Предвид посочените по-горе празноти е необходимо по-силно европейско измерение, за да се осигурят единни, ефективни и ефикасни последващи съдебни действия във връзка с тези престъпления в цялото европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Терористичните престъпления засягат всички държави членки и Съюза като цяло, поради което трябва да се разгледа възможността за решение на европейско равнище. В този контекст съществуват убедителни аргументи, че Европейската прокуратура би могла да допринесе за борбата с терористичните престъпления и да отстрани установените празноти.

Функциониране на Европейската прокуратура

Европейската прокуратура е независима европейска прокурорска служба, действаща на равнището на Съюза и имаща за задача да провежда разследвания, да осъществява наказателно преследване и да внася обвинителни актове във връзка с престъпления срещу финансовите интереси на Съюза като цяло. Интегрираната структура на Европейската прокуратура се състои от европейския главен прокурор и европейски прокурори, които заедно съставляват колегията на Европейската прокуратура; тя е организирана в постоянни камари, които ще работят в централната служба на Европейската прокуратура в Люксембург. Централната служба ще ръководи и наблюдава европейските делегирани прокурори, установени в участващите държави членки, които представляват неразделна част от Европейската прокуратура и ще разследват случаи от компетентността на Европейската прокуратура, както и ще извършват наказателно преследване и ще внасят обвинителни актове във връзка с тях пред компетентните национални съдилища.

Централната служба осъществява надзор, ръководство и контрол по отношение на разследванията и действията по повдигане и поддържане на обвинение, предприемани от европейските делегирани прокурори, като по този начин осигурява последователна политика на разследване и наказателно преследване в цяла Европа, предоставяща възможност за ефективни и целенасочени последващи действия. Европейските делегирани прокурори ще ръководят работата на националните правоприлагащи органи, по-специално полицейските, митническите и финансовите разследващи органи.

Ще има пряк и незабавен обмен на информация в рамките на Европейската прокуратура, а така също и между Европейската прокуратура и националните правоприлагащи органи и органи на ЕС, включително Евроюст, Европол и OLAF.

Европейската прокуратура ще работи като единна служба във всички участващи държави членки, което означава, че по принцип няма да има нужда от *ad hoc* съвместни екипи за разследване или искания за правна взаимопомощ, с които се характеризира

настоящото положение. В цялата си дейност Европейската прокуратура ще може също така да използва всеобхватен набор от действия по разследване, за да събира както уличаващи, така и оневиняващи доказателства с цел последователно и ефективно наказателно преследване в съдилищата.

4.1. Всеобхватен европейски отговор посредством разследване и наказателно преследване на трансгранични терористични престъпления

Европейската прокуратура би придала европейско измерение на сегашните усилия за противодействие на терористичните престъпления и би отстранила настоящите слабости, запълвайки празнотите в националните усилия по разследването и наказателното преследване на тези престъпления. В сравнение с настоящия подход Европейската прокуратура би установила пряка връзка с органите на различните държави членки и участниците от Съюза при работата по терористични случаи. Това би могло да бъде решаващо качествено подобрение, благодарение на което разследването и наказателното преследване на терористични престъпления в целия ЕС да станат по-ефективни.

Европейската прокуратура би била в добра позиция да осъществява наказателно преследване за терористични престъпления в целия Съюз благодарение на европейските делегирани прокурори, интегрирани в националните системи и работещи в тясно сътрудничество с националните правоприлагащи органи, както и на колегията на Европейската прокуратура, развиваща на равнището на Съюза последователен подход към наказателното преследване в борбата с терористичните престъпления и предоставяща по този начин възможност за ефикасно и ефективно разследване и наказателно преследване. По-специално тя би могла да разпорежда извършването на разследвания, да осигурява своевременното събиране на допълнителни доказателства, да свързва и да провежда общо наказателно преследване по случаи, между които има връзка, както и да разрешава всякакви въпроси, отнасящи се до компетентността, преди внасянето на обвинителен акт в съда. Тя също така би работила в тясно сътрудничество с други участници от Съюза, като Евроюст и Европол, и по този начин би била в стратегическа позиция да прилага подхода на Съюза по отношение на разследването и наказателното преследване на терористични престъпления.

4.2. Своевременен и достатъчен обмен на информация относно терористични престъпления

Европейската прокуратура би могла да преодолее настоящите трудности посредством своевременен обмен на информация. Тя не само би била в състояние да получава информация относно терористични престъпления от държавите членки, но също така да дава указания на националните органи да събират повече информация по проактивен и целенасочен начин. Същото се отнася и за споделянето на информация с Евроюст и Европол.

Участието на Европейската прокуратура би било от полза също така във връзка със събирането, споделянето и използването на определени видове доказателства. Като се има предвид фактът, че колегията на Европейската прокуратура ще се състои от европейски прокурори от всички участващи държави членки, Европейската прокуратура ще бъде в добра позиция да работи с чувствителна и поверителна информация. Европейската прокуратура например ще гарантира посредством европейските делегирани прокурори и наблюдаващите европейски прокурори, че начините за събиране на информация остават поверителни, както и че се договарят ясни правила за обработка на информацията, използвана от Европейската прокуратура. За нея също така, като единствената прокуратура на европейско равнище, би било по-лесно да си сътрудничи с трети държави или международни организации, отколкото за отделните държави членки. Във връзка с това Европейската прокуратура ще се ползва от разпоредбите на Регламент (ЕС) 2017/1939, отнасящи се до международното сътрудничество, и правната уредба, която ще бъде създадена.

Със своя интегриран подход Европейската прокуратура ще създаде нови канали за информация на равнището на европейските делегирани прокурори и органите на държавите членки, както и на централно равнище, с органите на Съюза, трети държави и международни организации. Потокът на информация в рамките на целия Европейски съюз ще бъде улеснен. Това ще даде възможност за бързи реакции спрямо новите терористични тенденции и начини на действие.

4.3. Свързване на фазите на разследване и наказателно преследване

Европейската прокуратура ще бъде компетентна както да разследва престъпления, засягащи бюджета на Съюза, така и да осъществява наказателно преследване във връзка с тези престъпления, и ще има предимството да разполага с правомощието да координира полицейски разследвания, благодарение на което ще е възможно бързо да се замразяват и изземват активи и да се извършват арести в целия ЕС. По този начин биха били отстранени също съществуващите недостатъци, до които водят паралелните и фрагментирани разследвания и наказателни преследвания по терористични случаи.

Европейската прокуратура ще позволи да се възприеме подход, осигуряващ много по-добра свързаност и координираност между разследването и наказателното преследване. Разследванията, ръководени от Европейската прокуратура, ще гарантират, че всички участващи органи винаги могат да имат своевременен достъп до необходимата им информация. Освен това ще има ясна структура за вземане на решения, която има за цел постигането на оптимален резултат за всички засегнати държави членки. Тази централна ръководна роля на Европейската прокуратура би била от полза за разследванията на престъпленията, попадащи в новия мандат на Европейската прокуратура. Тези разследвания следователно биха могли да се осъществяват по добре координиран начин, като се вземат предвид всички аспекти на разследването, независимо от това къде са извършени престъпленията. Координиран подход към разследването и наказателното преследване би гарантирал също така, че разследващите органи могат да разчитат на правомощията на Европейската прокуратура, за да се гарантира, че действията по разследване са предприети по най-ефективен начин от

гледна точка на време и място, независимо от това къде в Съюза трябва да бъдат извършени тези действия.

4.4. Ефикасност и съгласуваност на разследването и наказателното преследване

Европейската прокуратура би била в състояние да гарантира последователното и ефективно наказателно преследване във връзка с терористични престъпления, при което биха били вземани предвид интересите на всички участващи държави членки и на Съюза като цяло. Членове на колегията на Европейската прокуратура ще бъдат европейски прокурори, които познават националните правни системи, и това би спомогнало за гарантиране на възможно най-доброто реагиране при трансгранични терористични случаи. Европейската прокуратура би била в добра позиция да решава проблеми, свързани с компетентността, поради своя характер на единствен участник на равнището на Съюза, който би решавал — въз основа на обективни критерии — в съда на коя страна да бъде внесен обвинителният акт. Благодарение на такова решение относно юрисдикцията, пред която е най-добре да бъде осъществено наказателното преследване, биха били предотвратени евентуални спорове и биха били избегнати ненужни съдебни дела. По този начин включването на борбата срещу трансграничните терористични престъпления, засягащи няколко държави членки, в правомощията на Европейската прокуратура би могло да ограничи възможността за спорове за компетентност в тази област и да осигури ефективен механизъм за тяхното решаване в случаите, когато те продължават да възникват.

Хипотетичен бъдещ случай

В държава членка А тече разследване за финансиране на тероризъм. Въпреки че органите на тази държава членка разполагат с ясни индиции, че съответните лица финансират тероризъм, на органите не е ясно къде се предвижда да бъдат изразходвани парите в крайна сметка. В същото време в държава членка Б е в ход разследване относно деяния, които се считат за подготвителни деяния за терористично нападение, включително закупуване на материали за създаване на т. нар. „мръсна бомба“. Междувременно в държава членка В има разследване, съсредоточено върху конкретен уебсайт, който съдържа терористична пропаганда. Органите в държава членка В подозират, че някои части от уебсайта, до които няма публичен достъп, се използват и за комуникация между членовете на терористична група.

Никоя от засегнатите държави членки все още не е поискала помощ от Европол или Евроюст, тъй като тези държави смятат, че разследванията са преди всичко национални. Връзката между тези случаи бива открита едва когато казусът е отнесен до вниманието на Европейската прокуратура чрез един от европейските делегирани прокурори, участващи в разследването в държава членка А: финансирането, което е предмет на разследване в държава членка А, всъщност е предназначено за дейностите на групата, подготвяща „мръсната бомба“ в държава членка Б, и се установява, че тези

групи всъщност контактуват помежду си чрез уебсайта, който е предмет на разследване в държава членка В.

Европейската прокуратура може да гарантира предприемането на действията по разследване, необходими за получаване на достъп до лог-файловете на уебсайта в държава В, да се извърши едновременно с арестуването на членовете на групата по финансирането в държава А и на групата по приготвянето на бомбата в държава Б, така че тези групи да нямат възможност да манипулират доказателствата.

Всички заподозрени в тероризъм лица могат да бъдат задържани по едно и същото време, а допълнителните действия по разследване могат да бъдат координирани и осъществени от една-единствена служба, което също така ще гарантира, че няма да възникнат спорове за компетентност и че събраните доказателства са допустими.

5. Въздействие на включването на борбата срещу терористични престъпления, засягащи няколко държави членки, в компетентността на Европейската прокуратура

5.1. Въздействие върху Европейската прокуратура

Европейската прокуратура, с интегрираната си институционална структура и интегрираните си процеси за вземане на решения, предлага значителни предимства в борбата срещу трансграничните терористични престъпления. Тази структура обединява знанията за националните правни системи, дава възможност за уникален обзор на трансграничната престъпна дейност в Съюза, предоставя възможност за бързо вземане на решения чрез постоянни камари, в рамките на които действат европейските прокурори, и осигурява ефективни последващи действия на национално равнище чрез европейските делегирани прокурори. Деловодна система ще осигурява бърз обмен на информацията между всички прокурори от Европейската прокуратура, установени на централно и местно ниво в целия Съюз. Институционалната структура и процесите за вземане на решения на Европейската прокуратура следва да се запазят при включването на борбата срещу терористични престъпления, засягащи няколко държави членки, в компетентността на Европейската прокуратура.

Разширяването на нейната компетентност обаче би изисквало извършване на редица изменения в Регламент (ЕС) 2017/1939 за създаване на Европейска прокуратура с цел да се вземе предвид нейната по-широка задача и предвид факта, че понастоящем основната функция на Европейската прокуратура се отнася до борбата срещу финансовите престъпления против бюджета на Съюза. Тези изменения засягат по-специално материалната компетентност на Европейската прокуратура, но също така ще изискват редица други корекции. Освен това включването на борбата срещу терористичните престъпления, засягащи няколко държави членки, в компетентността на Европейската прокуратура би имало въздействие върху бюджета и щата на Европейската прокуратура.

След приемането на решението на Европейския съвет за изменение на член 86 от ДФЕС (вж. по-горе) Комисията ще представи законодателно предложение за изменение на Регламент (ЕС) 2017/1939 с цел включването на борбата срещу терористични престъпления, засягащи няколко държави членки, в компетентността на Европейската прокуратура, включително необходимите корекции.

Материална компетентност

Материалната компетентност на Европейската прокуратура понастоящем обхваща борбата срещу престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, както са определени в Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред²¹.

По същия начин, чрез позоваване на Директива (ЕС) 2017/541 относно борбата с тероризма²², материалната компетентност на Европейската прокуратура може да бъде разширена така, че в нея да бъде включена борбата срещу терористичните престъпления, засягащи няколко държави членки. В член 86, параграф 4 от ДФЕС се предвижда възможността за включване в материалната компетентност на Европейската прокуратура на борбата срещу редица тежки престъпления, които имат трансгранично измерение, и с настоящата инициатива на Комисията се цели в тази компетентност да бъде включена борбата срещу терористичните престъпления, засягащи няколко държави членки.

След подобно целево разширяване на компетентността член 22 от Регламент (ЕС) 2017/1939 би бил съответно изменен, като в него ще бъде включен нов параграф, в който ще се посочва, че Европейската прокуратура е компетентна по отношение на престъпленията, предвидени в членове 3—12 и член 14 от Директива (ЕС) 2017/541, както са транспонирани в националното право, когато тези престъпления засягат няколко държави членки²³.

Престъпленията, посочени в Директива (ЕС) 2017/541, включват „терористични престъпления“, „престъпления, свързани с терористични групи“, както и „престъпления, свързани с терористични дейности“, като например публично

²¹ Вж. бележка под линия 8 по-горе.

²² Директива (ЕС) 2017/541 от 15 март 2017 г. относно борбата с тероризма и за замяна на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета, и за изменение на Решение 2005/671/ПВР на Съвета. Съгласно член 28, параграф 1 от Директива (ЕС) 2017/541 държавите членки трябва да транспонират Директива (ЕС) 2017/541 до 8 септември 2018 г.

²³ В член 86, параграф 4 от ДФЕС е предвидено, че разширяването на компетентността може да се отнася до престъпления, които засягат няколко държави членки. Това не изключва възможността трети държави също да са засегнати от тези престъпления.

подстрекаване към извършване на терористично престъпление, набиране с цел тероризъм, предоставяне и получаване на обучение с цел тероризъм, пътуване с цел тероризъм, организиране или подпомагане на такова пътуване и финансиране на тероризъм. Освен самото извършване на тези престъпления, са инкриминирани и помагачеството, подбудителството и опитът.

В член 2 от Регламент (ЕС) 2017/1939 („Определения“) би било отразено включването на тези престъпления в компетентността на Европейската прокуратура и би било направено допълнително пояснение по отношение на изискването въпросните престъпления да засягат няколко държави членки.

Други адаптации в Регламент (ЕС) № 2017/1939

Тъй като настоящата рамка на Европейската прокуратура е създадена с цел разследване, наказателно преследване и повдигане на обвинения за престъпления против бюджета на Съюза, разширяването на нейната компетентност така, че в нея да бъде включена борбата срещу терористичните престъпления, засягащи няколко държави членки, ще изисква осъществяването и на други свързани с това разширяване адаптации на Регламент (ЕС) 2017/1939, за да може той да бъде приспособен с оглед упражняването на такава разширена компетентност.

Въпросите, които би трябвало да бъдат разгледани в регламента, включват например определянето на териториалната и личната компетентност на Европейската прокуратура, евентуалната необходимост от адаптиране на условията за упражняване на компетентността на Европейската прокуратура (които в някои случаи са свързани с аспекти, които имат особена връзка с престъпления против бюджета, като например размера на вредите или финансирането от бюджета на Съюза), нейните правомощия за разследване или принципите на компетентност. Освен това настоящата правна уредба съдържа редица разпоредби, които имат за основен предмет финансови престъпления, с препратки към финансови прагове²⁴, изисквания за специфични експертни познания в областта на финансовите разследвания като критерий за назначаване на прокурори в Европейската прокуратура²⁵, и те ще трябва да бъдат съответно адаптирани така, че да бъдат взети предвид специфичните нужди при разследването и наказателното преследване на терористични престъпления.

Съображения по отношение на бюджета и на щата

²⁴ Като например в контекста на упражняването на компетентността на Европейската прокуратура (членове 24 и 25 от Регламент (ЕС) 2017/1939), правото на Европейската прокуратура на изземване на делото (член 28 от Регламент (ЕС) 2017/1939) или предаването и препращането на производства на националните органи (член 34 от Регламент (ЕС) 2017/1939).

²⁵ Членове 14 и 16 от Регламент (ЕС) 2017/1939.

Разширяването на правомощията на Европейската прокуратура ще има последици и за бюджета и щата на Европейската прокуратура предвид нарастването на натоварването, в резултат от което ще е необходимо наемане на допълнителен брой прокурори и други служители с опит в разследването и наказателното преследване на терористични престъпления. Освен това необходимите изисквания за сигурност на службата ще трябва да се адаптират по съответен начин. Тези последици ще бъдат допълнително оценени въз основа на по-подробна информация, която трябва да бъде предоставена в законодателната финансова обосновка, която ще придружава бъдещото законодателно предложение.

5.2. Въздействие върху агенциите на ЕС и националните органи

Включването на борбата срещу терористичните престъпления, засягащи няколко държави членки, в компетентността на Европейската прокуратура би оказало въздействие върху текущите задачи и роли на Европол и Евроюст, а така също и върху националните органи. Например капацитетът за извършване на криминален анализ на равнището на ЕС следва да бъде допълнително развит, като се има предвид, че тази форма на анализ е едно от най-силните предимства на обмена на информация на това ниво. Европейската прокуратура би могла да бъде оправомощена да дава указания²⁶ на Европол за извършване на криминален анализ за нея. Европейската прокуратура също така би координирала отблизо работата си с Евроюст, за да гарантира взаимно допълване между наказателните преследвания, провеждани от Европейската прокуратура, и тези, предприемани от националните органи и подпомагани от Евроюст. Това взаимно допълване ще укрепи ролята на Евроюст като основна връзка за координираното наказателно преследване в областта на трансграничните престъпления, свързани с тероризма, като например киберпрестъпленията. В същото време Евроюст би бил в състояние да посвети ресурсите си на подпомагане на трансграничното разследване на други престъпления, като например организираната престъпност, трафика на наркотици и трафика на хора.

Установяването на тясна връзка между Европейската прокуратура, Евроюст и Европол би могло да генерира синергии, които да са от полза за всички, участващи в борбата срещу терористичните престъпления, и да гарантира, че няма дублиране на работа. По този начин недостатъчните ресурси ще бъдат използвани по най-ефективния начин.

Включването на борбата срещу терористичните престъпления в компетентността на Европейската прокуратура би имало отражение и върху работата ѝ с други органи на Съюза или национални органи и върху начина и рамката, по които Европейската

²⁶

В член 102 от Регламент 2017/1939 вече е предвидено, че Европейската прокуратура „може да поиска от Европол да окаже и аналитична подкрепа по конкретно разследване, провеждано от нея“, но обсъжданото тук правомощие за даване на указания би изисквало също така изменение на Регламента за Европол.

прокуратура ще си сътрудничи с тях. Сред тези органи се включват например звената за финансово разузнаване (ЗФР), в чиято сфера на отговорност, наред с другото, попадат съмнителните сделки, свързани с финансирането на тероризма.

6. Заключение

Заплахата от тероризма не намалява и продължава да се променя, което поражда необходимост от още по-силен отговор от страна на Европейския съюз. Засилването на капацитета на равнището на Съюза за разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и за предаване на извършителите на съд е част от всеобхватния европейски отговор на терористичните заплахи.

Като единствения орган на Съюза, разполагащ с правомощия да провежда наказателни разследвания, да осъществява наказателно преследване във връзка с престъпления пред компетентните национални съдилища и да предава извършителите на съд, Европейската прокуратура има значителен потенциал за съществено увеличаване на настоящите усилия в борбата срещу терористичните престъпления в Европейския съюз.

С настоящото съобщение Комисията приканва Европейския съвет, с оглед на срещата на върха в Сибиу на 9 май 2019 г., да доразвие тази инициатива заедно с Европейския парламент и да вземе решение за разширяване на компетентността на Европейската прокуратура с цел включване в нея на борбата срещу терористичните престъпления, засягащи няколко държави членки.