

*„Uniunea Europeană trebuie, de asemenea, să fie mai puternică și în lupta împotriva terorismului. În ultimii trei ani, am făcut progrese reale, dar încă nu avem mijloacele necesare pentru a acționa rapid în cazul amenințărilor teroriste transfrontaliere. (...) Consider, de asemenea, că există argumente puternice pentru a încredința noului Parchet European sarcina de a urmări penal infracțiunile teroriste transfrontaliere.”*

*Jean-Claude Juncker, Discursul privind starea Uniunii, 13 septembrie 2017*

1. **Introducere**

Terorismul rămâne una dintre cele mai importante provocări cu care se confruntă societățile noastre. Actele de terorism constituie unul dintre cele mai grave tipuri de infracțiuni și încalcă tocmai valorile pe care a fost fondată Uniunea Europeană.

O Europă mai puternică trebuie să își protejeze cetățenii și să se asigure că teroriștii sunt aduși cu promptitudine în fața justiției. În discursul său privind starea Uniunii din septembrie 2017, președintele Juncker a prezentat o serie de acțiuni cu o perspectivă care vizează o Uniune mai puternică, mai unită și mai democratică până în 2025. Ca acțiune subsecventă, Comisia prezintă această inițiativă vizând extinderea competenței Parchetului European (EPPO)[[1]](#footnote-2) pentru ca acesta să poată investiga și urmări penal actele de terorism.

În ultimii ani, amenințarea teroristă din Uniunea Europeană a rămas ridicată și a continuat să se dezvolte. Pe lângă apariția unor noi forme de atacuri teroriste, propaganda online și crearea de rețele prin intermediul mijloacelor de comunicare sociale au devenit instrumente puternice cu ajutorul cărora teroriștii pot ajunge în UE pentru recrutare, radicalizare și strângere de fonduri.[[2]](#footnote-3) Amenințarea terorismului este reală și reprezintă o problemă pe termen lung, care necesită o reacție amplă și structurală din partea Uniunii, inclusiv în ceea ce privește investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism în întreaga UE.

Uniunea Europeană, respectând limitele tratatului[[3]](#footnote-4), a întreprins acțiuni decisive în combaterea amenințărilor teroriste, în special în cadrul Agendei europene privind securitatea pentru 2015[[4]](#footnote-5) și al eforturilor pentru realizarea unei uniuni a securității efective și reale[[5]](#footnote-6). UE a luat măsuri pentru a împiedica teroriștii să găsească spațiul și mijloacele de a comite atacuri, pentru a incrimina infracțiunile de terorism în Uniune, a îmbunătăți schimbul de informații între statele membre în materie de aplicare a legii, a combate radicalizarea și a consolida gestionarea frontierelor externe ale Uniunii. A fost consolidat rolul agențiilor Uniunii, în special Eurojust și Europol, constând în facilitarea cooperării judiciare și polițienești în UE, inclusiv coordonarea și schimbul de informații în cazurile de terorism, la cererea autorităților naționale. Împreună cu prezenta comunicare este adoptată o propunere de regulament privind prevenirea diseminării conținutului online cu caracter terorist[[6]](#footnote-7).

Cu toate că s-au înregistrat progrese semnificative și au existat cazuri de cooperare transfrontalieră de succes, Uniunea nu dispune de un sistem de urmărire penală la nivel european în acest domeniu, care să cuprindă toate etapele, de la investigarea, urmărirea penală și până la trimiterea în judecată a unei infracțiuni de terorism transfrontaliere. Deși nu toate statele membre au fost expuse în mod egal unor amenințări teroriste în ultimii ani[[7]](#footnote-8) în spațiul de libertate, securitate și justiție, lacunele în materie de investigare și urmărire penală într-un stat membru pot conduce la victime sau riscuri într-un alt stat membru sau în întreaga Uniune.

Parchetul European recent înființat este responsabil de investigarea, urmărirea penală și trimiterea în judecată a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii[[8]](#footnote-9). Actul constitutiv al EPPO, Regulamentul (UE) 2017/1939, a intrat în vigoare la 20 noiembrie 2017[[9]](#footnote-10), cu douăzeci de state membre[[10]](#footnote-11) participante. De atunci, alte două state membre au aderat la cooperarea consolidată[[11]](#footnote-12). Se depun eforturi pentru ca EPPO să devină pe deplin operațional până la sfârșitul anului 2020. Prezenta inițiativă nu va afecta instituirea EPPO în temeiul Regulamentului (UE) 2017/1939 existent.

1. **Inițiativa Comisiei**

Comisia prezintă această inițiativă, care ar presupune o modificare a tratatului, în vederea extinderii competențelor EPPO pentru a include și infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre, ca parte a răspunsului cuprinzător și consolidat la nivel european la amenințările teroriste.

Prezenta comunicare este însoțită de o anexă care cuprinde o inițiativă a Comisiei privind posibila adoptare a unei decizii a Consiliului European de modificare a articolului 86 alineatele (1) și (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), cu scopul de a extinde competențele EPPO la infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre.

Articolul 86 alineatul (4) din TFUE prevede posibilitatea extinderii competențelor EPPO. În temeiul articolului 86 alineatul (4) din TFUE, Consiliul European are competența de a adopta o decizie de modificare a articolului 86 din TFUE în vederea extinderii atribuțiilor EPPO pentru a include și infracțiunile grave care afectează mai multe state membre. Consiliul European hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European și după consultarea Comisiei.

Termenul „unanimitate” din articolul 86 alineatul (4) din TFUE nu se referă numai la statele membre care participă la EPPO[[12]](#footnote-13), ci le include și pe celelalte. Deși această procedură simplificată de modificare a tratatului nu prevede faptul că Consiliul European acționează la propunerea Comisiei, acest lucru nu împiedică Comisia să prezinte o inițiativă.

Consiliul European poate modifica articolul 86 alineatele (1) și (2) din TFUE pentru a extinde competența materială a EPPO la toate „infracțiunile grave cu dimensiune transfrontalieră”, la unele dintre acestea sau la una singură. Această noțiune include domeniile criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră menționate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE. Ca cerință suplimentară, competența EPPO poate fi extinsă numai în ceea ce privește „infracțiunile grave care afectează mai multe state membre”.

În urma unei decizii a Consiliului European de modificare a articolului 86 din TFUE, Comisia ar urma să înainteze o propunere legislativă de modificare a Regulamentului (UE) 2017/1939 prin care să se acorde EPPO competența menționată și să se introducă orice eventuale adaptări care ar putea fi necesare pentru activitățile efective ale EPPO legate de investigarea și urmărirea penală a actelor de terorism. La modificarea regulamentului, nu ar fi posibil să existe o geometrie variabilă în cadrul EPPO, astfel încât statele membre să participe la părți diferite ale competenței sale. În același mod, statele membre neparticipante care s-ar putea alătura ulterior EPPO ar trebui să participe integral la acesta.

1. **Lacunele identificate în investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism transfrontaliere**

În ciuda progreselor semnificative înregistrate în domeniul combaterii terorismului și a altor amenințări la adresa securității în Uniunea Europeană, în special în contextul Agendei europene privind securitatea și al eforturilor pentru realizarea unei uniuni a securității efective și reale, mai există încă o serie de lacune în actualul cadru juridic, instituțional și operațional. În special, nu există o abordare comună a Uniunii în ceea ce privește investigarea, urmărirea penală și trimiterea în judecată a infracțiunilor de terorism transfrontaliere.

* 1. **Fragmentarea investigațiilor infracțiunilor de terorism**

În prezent, autoritățile naționale de asigurare a respectării legii și cele judiciare sunt responsabile exclusiv pentru investigarea, urmărirea penală și trimiterea în judecată a infracțiunilor de terorism. Cu toate acestea, competențele lor se opresc la granițele naționale, în timp ce infracțiunile de terorism au foarte frecvent o dimensiune transfrontalieră[[13]](#footnote-14). Acest lucru conduce adesea la abordări naționale diferite în investigarea și urmărirea penală, precum și la o lipsă de schimb de informații, de coordonare și de cooperare între diferitele autorități implicate la nivel transfrontalier.

De-a lungul anilor, Uniunea a introdus o serie de măsuri pentru îmbunătățirea cooperării transfrontaliere în ceea ce privește infracțiunile de terorism. În special, Eurojust și Europol facilitează deja cooperarea multilaterală în domeniul judiciar și, respectiv, în domeniul asigurării respectării legii, precum și coordonarea și schimbul de informații în cazurile care implică infracțiuni transfrontaliere grave, la cererea autorităților naționale. Rolul Eurojust va fi consolidat și mai mult prin noul său cadru juridic, care urmează să devină aplicabil în 2019[[14]](#footnote-15).

Volumul de cazuri ale Eurojust în domeniul combaterii infracțiunilor de terorism a depășit un nivel de două ori mai mare în perioada 2015-2017[[15]](#footnote-16), în timp ce numărul echipelor comune de anchetă (JIT) s-a cvadruplat[[16]](#footnote-17). Cazurile instrumentate de Eurojust demonstrează în mod clar nevoia tot mai mare a unei abordări comune și coordonate între autoritățile judiciare naționale. Statele membre solicită asistența Eurojust, de exemplu, în schimbul de informații și probe, în accelerarea executării cererilor de asistență judiciară reciprocă și de extrădare, a mandatelor europene de arestare și a ordinelor europene de anchetă, precum și în instituirea echipelor comune de anchetă.

Experiența Eurojust sugerează, de asemenea, că, deși investigațiile și urmăririle penale din acest domeniu sunt, în general, considerate drept o prioritate ridicată de către statele membre, autoritățile adoptă adesea o perspectivă națională, având în vedere aspectele solide legate de securitatea națională. Natura sensibilă a investigațiilor legate de terorism poate crea obstacole suplimentare care împiedică autoritățile să facă schimb de informații și să deschidă investigații dincolo de ceea ce este strict necesar într-un caz național.

În consecință, cazurile de terorism sunt investigate și urmărite penal în paralel și în mod izolat în mai multe state membre. Prin urmare, complexitatea și/sau caracterul transfrontalier al acestora nu este întotdeauna avut în vedere în mod corespunzător. Limitele jurisdicției naționale pot constitui astfel un impediment pentru înțelegerea și combaterea activităților teroriștilor transfrontalieri și ale celulelor sau rețelelor teroriste transfrontaliere.

Deși atât Eurojust, cât și Europol furnizează în mod consecvent un sprijin puternic autorităților naționale în eforturile lor de combatere a infracțiunilor de terorism, ele pot acționa doar pe baza cererilor de sprijin din partea autorităților naționale. În plus, dat fiind că nici Eurojust și nici Europol nu dispun de competențele necesare pentru a efectua o urmărire penală coordonată în mod proactiv, eficace și proporțională la nivelul Uniunii, ele nu pot soluționa chestiunea fragmentării în urmărirea penală a infracțiunilor de terorism.

* 1. **Lacunele de la nivelul schimbului prompt de informații cu privire la cazurile de terorism între autoritățile naționale și agențiile UE**

Cu toate că Uniunea a luat măsuri ferme în vederea îmbunătățirii schimbului structural de informații, în special cu privire la dezvoltarea unor sisteme de informații mai puternice și mai inteligente pentru gestionarea securității, a frontierelor și a migrației[[17]](#footnote-18), există încă provocări majore în ceea ce privește schimbul prompt de informații în cazuri specifice de investigații sau urmăriri penale.

În ceea ce privește schimbul de informații privind cazurile de terorism, Eurojust a indicat în recentul său raport privind luptătorii teroriști străini[[18]](#footnote-19) că nu există o abordare armonizată cu privire la informațiile comunicate. Există în continuare diferențe în volumul, tipul și domeniul de aplicare al informațiilor transmise către Eurojust de către fiecare stat membru. Acesta este unul dintre motivele pentru care a fost subliniată încă o dată importanța verificării încrucișate a informațiilor judiciare în scopul urmăririi penale a infracțiunilor de terorism în contextul unei reuniuni pe tema combaterii terorismului organizate de Eurojust în iunie 2018[[19]](#footnote-20). Acest schimb de informații suboptim îngreunează capacitatea Eurojust de a identifica legăturile existente cu investigațiile și urmăririle penale în curs, inclusiv legăturile cu alte state membre.

De asemenea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism în cazuri transfrontaliere concrete necesită măsuri rapide și concertate ale tuturor autorităților judiciare și de asigurare a respectării legii, pentru a se garanta că nu se pierd probe și pentru a se preveni și alte infracțiuni de terorism, eventual legate de acestea. Acest lucru se dovedește însă a fi destul de dificil atunci când este vorba despre cazuri transfrontaliere investigate de diferite autorități din mai multe state membre. Sprijinul Europol și al Eurojust nu atenuează decât parțial această stare de fapt. De asemenea, nici Europol și nici Eurojust nu au competența de a obliga autoritățile naționale să furnizeze informații specifice sau să adopte măsuri de investigare, ceea ce înseamnă că informațiile nu sunt întotdeauna disponibile la timp, în condițiile în care factorul „timp” este esențial pentru succesul urmăririi infracțiunilor de terorism și pentru garantarea faptului că pot fi prevenite și alte atacuri teroriste, eventual legate de respectivele infracțiuni.

* 1. **Colectarea, schimbul și utilizarea unor tipuri de probe sensibile**

Asigurarea faptului că informațiile colectate sunt admisibile ca probe constituie un aspect esențial pentru urmărirea penală cu succes a oricărei infracțiuni. Acest lucru este valabil în special pentru cazurile de terorism, în care urmărirea penală se bazează și pe dovezi circumstanțiale (supraveghere, declarații ale martorilor, interceptări). Din rapoartele Eurojust cuprinse în Monitorul privind condamnările pentru terorism[[20]](#footnote-21) reiese că există și aspecte legate de colectarea, schimbul și utilizarea anumitor tipuri de informații care vor fi utilizate ca probe în cazul urmăririi penale a cazurilor de terorism. În special, în cazurile de terorism, colectarea informațiilor depinde adesea de utilizarea unor tehnici speciale de investigare sau implică activitatea autorităților competente specializate ale statelor membre. În multe cazuri, respectivele informații nu sunt comunicate pentru a se proteja sursele de informații, a se asigura faptul că informatorii rămân anonimi sau a se garanta faptul că metodele prin care au fost colectate informațiile rămân protejate.

* 1. **Decalaj între etapa de investigare și cea de urmărire penală**

În special în cazurile care implică acte de terorism, este esențială o acțiune strâns coordonată între autoritățile de asigurare a respectării legii și cele de urmărire penală. Mandatele de arestare sau perchezițiile la domiciliu trebuie executate simultan, iar autorizațiile judiciare trebuie obținute la timp. Prin urmare, este esențial ca cooperarea dintre autoritățile de investigare și cele de urmărire penală să funcționeze fără probleme. Chiar dacă autoritățile naționale, Europol și Eurojust cooperează, este posibil ca prioritățile sau aspectele sensibile naționale diferite sau pur și simplu disponibilitatea resurselor (ori lipsa acestora) să influențeze rezultatul final. Nu există o autoritate centrală la nivelul Uniunii care să poată controla atât aspectele legate de investigare, cât și pe cele de urmărire penală ale cazurilor transfrontaliere de terorism și să asigure astfel o cooperare cu adevărat unitară între toate autoritățile implicate, atât la nivel național, cât și la nivelul Uniunii, în termene și limite stricte de confidențialitate.

* 1. **Investigații și urmăriri penale paralele ineficiente**

Infracțiunile de terorism afectează adesea mai multe țări. De asemenea, ele implică adesea suspecți sau afectează victime de naționalități diferite. Conflicte legate de jurisdicție pot apărea, de exemplu, în cazurile în care victimele infracțiunilor provin din state membre diferite, având ca rezultat faptul că toate statele membre afectate doresc să își exercite competența în legătură cu aceeași infracțiune de terorism. De exemplu, în mai multe cazuri recente de terorism, două sau mai multe state membre au solicitat, în paralel, competența de a urmări aceeași infracțiune pe motive diferite, cum ar fi naționalitatea victimei sau competența teritorială. Astfel de urmăriri penale paralele pot genera situații de *ne bis in idem*.

În prezent, la nivelul Uniunii nu există niciun mecanism adecvat pentru abordarea unor astfel de situații. În cazurile care afectează mai multe state membre, acțiunile de investigare sau de urmărire penală ale autorităților unui stat membru pot avea consecințe semnificative pentru investigațiile sau urmăririle penale desfășurate în alte state membre. În special în cazurile în care sunt implicate celule teroriste în care membrii sunt activi în diferite state membre, este esențial să se întreprindă acțiuni coordonate pentru a se evita dispariția probelor sau a suspecților. Deși poate juca un rol esențial în coordonarea investigațiilor, în conformitate cu cadrul său juridic actual, Eurojust nu poate decide asupra conflictelor de competență și nu poate obliga autoritățile statelor membre să se abțină de la exercitarea competenței lor.

Lacunele sus-menționate sunt ilustrate în caseta de mai jos:

|  |
| --- |
| **Caz ipotetic**  O celulă teroristă jihadistă angajează, în mai multe state membre ale UE, spioni cărora nu li se permite să comunice reciproc sau care nici nu au auzit unii de alții și care primesc instrucțiuni numai prin mesaje criptate. Toți au sarcini diferite, cum ar fi închirierea de autoturisme, cumpărarea de materiale chimice, colectarea de informații privind potențialele ținte, obținerea de documente de identificare false etc., în timp ce liderul operațiunilor acționează dintr-o țară terță.  Datorită informațiilor obținute prin intermediul activităților de control al respectării legii din statul membru A, autoritățile competente descoperă că au fost întocmite documente false pentru persoane fictive și arestează suspectul. Aceste autorități nu știu că documentele sunt destinate unei celule teroriste mai mari și infracțiunilor de terorism ale acesteia și pun persoana sub urmărire penală pentru falsificare de documente.  Activitățile de control al respectării legii din statul membru B permit autorităților competente să identifice o persoană care a cumpărat cantități mari de pesticide, presupuse a fi utilizate pentru producerea unei bombe, să aresteze respectiva persoană și să o pună sub urmărire penală, însă doar în calitate de terorist care acționează pe cont propriu, neavând cunoștință de existența celulei teroriste sau a celorlalți membri ai celulei.  Liderul grupului terorist din țara terță ia cunoștință de activitățile de control al respectării legii și de cele judiciare din statele membre A și B, iar celula teroristă își adaptează planurile în consecință.  Acțiunile necoordonate din statele membre A și B conduc la urmăriri penale și condamnări individuale, dar rețeaua mai largă și activitățile acesteia rămân nedetectate, în timp ce restul părților rețelei teroriste își pot adapta planurile și își pot continua activitățile teroriste. |

1. **EPPO poate remedia lacunele existente**

După cum s-a discutat mai sus, deși valoarea adăugată a Eurojust și a Europol în sprijinirea autorităților naționale și facilitarea cooperării judiciare pe baza instrumentelor existente de asistență reciprocă și de recunoaștere reciprocă este crucială, nu există o abordare europeană comună în ceea ce privește investigarea, urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și trimiterea în judecată a autorilor. Europol și Eurojust nu pot aborda pe deplin deficiențele existente în ceea ce privește investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism transfrontaliere, întrucât aceste agenții nu dețin competențele necesare, iar acestea nu li se pot conferi prin tratat; respectivele competențe pot fi, în schimb, conferite EPPO în temeiul tratatului.

Având în vedere lacunele identificate mai sus, este necesară o dimensiune europeană mai puternică pentru a asigura o urmărire judiciară uniformă, eficace și eficientă a acestor infracțiuni în întregul spațiu european al libertății, securității și justiției. Infracțiunile de terorism afectează toate statele membre și Uniunea în ansamblu, motiv pentru care trebuie luată în considerare o soluție la nivel european. În acest context, există motive bine întemeiate de a considera că EPPO va aduce valoare adăugată în combaterea infracțiunilor de terorism și în remedierea lacunelor identificate.

**Funcționarea EPPO**

EPPO este un parchet european independent care acționează la nivelul Uniunii, având mandatul de a investiga, a urmări penal și a trimite în judecată infracțiunile comise împotriva intereselor financiare ale Uniunii în ansamblul său. Structura integrată a EPPO cuprinde procurorul-șef european și procurorii europeni, care alcătuiesc Colegiul EPPO, organizat în camere permanente, care vor lucra la parchetul central al EPPO din Luxemburg. Parchetul central va conduce și va supraveghea procurorii europeni delegați situați în statele membre participante, care fac parte integrantă din EPPO, și va investiga, va urmări penal și va aduce cauzele EPPO în fața instanțelor naționale competente.

Parchetul central monitorizează, coordonează și supraveghează investigațiile și urmăririle penale desfășurate de procurorii europeni delegați, asigurând astfel o politică coerentă în domeniul investigării și urmăririi penale în întreaga Europă, ceea ce permite acțiuni subsecvente eficace și cu țintă precisă. Procurorii europeni delegați vor conduce activitatea autorităților naționale de asigurare a respectării legii, în special a autorităților polițienești, vamale și de investigare financiară.

Va exista un schimb direct și imediat de informații în cadrul EPPO, precum și între EPPO și autoritățile naționale de asigurare a respectării legii și organismele UE, inclusiv Eurojust, Europol și OLAF.

EPPO va funcționa ca parchet unic în toate statele membre participante, ceea ce înseamnă că, în principiu, nu vor fi necesare echipe comune de anchetă *ad-hoc* sau cereri de asistență judiciară reciprocă, cum e cazul în prezent. Pe parcursul operațiunilor sale, EPPO va putea, de asemenea, să utilizeze un set cuprinzător de măsuri de investigare pentru a colecta probe, atât incriminatoare, cât și dezincriminatoare, pentru urmăriri penale consecvente și eficiente în instanțe.

* 1. **Un răspuns european cuprinzător prin investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism transfrontaliere**

EPPO va adăuga o dimensiune europeană eforturilor actuale de combatere a infracțiunilor de terorism și de remediere a deficiențelor existente în prezent, prin eliminarea decalajelor dintre eforturile naționale în materie de investigare și de urmărire penală a acestor infracțiuni. În comparație cu abordarea actuală, EPPO ar urma să creeze o relație directă între diferitele autorități ale statelor membre și actorii Uniunii în ceea ce privește cazurile de terorism. Aceasta ar putea reprezenta o îmbunătățire calitativă decisivă care să sporească eficacitatea investigării și urmăririi penale a infracțiunilor de terorism în întreaga Uniune.

EPPO ar urma să fie într-o poziție de forță în ceea ce privește urmărirea penală a infracțiunilor de terorism în întreaga Uniune, datorită procurorilor europeni delegați care ar fi integrați în sistemele naționale și ar colabora îndeaproape cu autoritățile naționale de asigurare a respectării legii, precum și datorită Colegiului EPPO, care ar dezvolta o abordare coerentă la nivelul Uniunii în materie de urmărire penală pentru combaterea infracțiunilor de terorism și ar permite, astfel, realizarea de investigații și urmăriri penale eficace. În special, Parchetul European ar fi în măsură să dispună efectuarea de investigații, să asigure colectarea în timp util a dovezilor suplimentare, să facă legătura între cazuri conexe și să le urmărească penal, precum și să soluționeze orice chestiuni legate de jurisdicție înainte de trimiterea în judecată. De asemenea, acesta ar coopera îndeaproape cu alți actori ai Uniunii, cum ar fi Eurojust și Europol, și s-ar afla astfel într-o poziție strategică pentru a pune în aplicare abordarea Uniunii în materie de investigare și urmărire penală a infracțiunilor de terorism.

* 1. **Schimb de informații prompt și suficient cu privire la infracțiunile de terorism**

EPPO ar putea depăși dificultățile actuale legate de schimbul prompt de informații. El ar putea nu numai să obțină informații referitoare la infracțiunile de terorism din partea statelor membre, ci și să dispună colectarea mai multor informații de către autoritățile naționale într-un mod proactiv și orientat. Același lucru este valabil și pentru schimbul de informații cu Eurojust și Europol.

Implicarea EPPO ar fi la fel de benefică în ceea ce privește colectarea, schimbul și utilizarea anumitor tipuri de probe. Având în vedere faptul că Colegiul EPPO va cuprinde procurori europeni care provin din toate statele membre participante, EPPO va fi bine plasat pentru a trata informații sensibile și confidențiale. De exemplu, EPPO s-ar asigura că, prin intermediul procurorilor europeni delegați și al procurorilor europeni însărcinați cu supravegherea, modalitățile de colectare a informațiilor rămân confidențiale și că sunt convenite coduri de administrare clare pentru informațiile utilizate de EPPO. De asemenea, ar fi mai ușor ca EPPO să coopereze cu țări terțe sau cu organizații internaționale, în calitate de *unic* Parchet European, decât ar fi pentru statele membre individuale. În acest sens, EPPO ar beneficia de dispozițiile prevăzute în Regulamentul (UE) 2017/1939 cu privire la cooperarea internațională și la cadrul juridic care va fi creat.

Prin abordarea sa integrată, EPPO va crea noi canale de informații, la nivelul procurorilor europeni delegați și al autorităților statelor membre, precum și la nivel central, cu organismele Uniunii, țările terțe și organizațiile internaționale. Ar fi facilitat fluxul de informații în întreaga Uniune. Acest lucru ar permite reacții rapide la noile tendințe și moduri de operare teroriste.

* 1. **Conexarea investigațiilor și a urmăririi penale**

EPPO va fi competent atât să investigheze, cât și să urmărească penal infracțiunile care afectează bugetul Uniunii și va avea avantajul de a deține competența de a coordona anchetele polițienești, autorizând, de exemplu, înghețarea și confiscarea rapidă a bunurilor și ordonarea arestărilor în întreaga UE. Acest lucru ar remedia și deficiențele existente create de investigații și urmăriri penale paralele și fragmentate în cazurile de terorism.

EPPO va face posibilă o abordare mult mai bine conectată și coordonată a investigării și a urmăririi penale. Investigațiile conduse de EPPO vor garanta faptul că toate autoritățile implicate pot avea acces în orice moment și în timp util la informațiile de care au nevoie. În plus, va exista o structură clară de luare a deciziilor axată pe obținerea unui rezultat optim pentru toate statele membre în cauză. Investigațiile infracțiunilor care intră sub incidența noului mandat al EPPO ar avea de câștigat de pe urma acestui rol central de conducere al EPPO. Aceste investigații ar putea, prin urmare, să se desfășoare într-un mod bine coordonat, luându-se în considerare toate aspectele investigației, indiferent de locul în care au fost comise infracțiunile. O abordare coordonată a investigării și a urmăririi penale ar garanta, de asemenea, că autoritățile care efectuează investigațiile ar putea să se bazeze pe competențele EPPO pentru a se asigura că se întreprind investigații la momentul și în locul în care acest lucru este cel mai eficient, indiferent de locul în care trebuie să se desfășoare aceste acțiuni în Uniune.

* 1. **Eficiența și coerența investigațiilor și a urmăririlor penale**

EPPO ar fi în măsură să asigure o urmărire coerentă și eficace a infracțiunilor de terorism, care să țină seama de interesele tuturor statelor membre implicate și ale Uniunii în ansamblul său. Procurorii europeni – care cunosc sistemele juridice naționale – vor face parte din colegiul EPPO, iar acest lucru va contribui la asigurarea celui mai bun răspuns la situațiile de terorism transfrontalier. EPPO ar fi în măsură să abordeze problemele legate de jurisdicție, datorită caracterului său de actor unic la nivelul Uniunii, care ar decide – pe baza unor criterii obiective – în fața cărei instanțe să se efectueze trimiterea în judecată. O astfel de decizie referitoare la cea mai bună jurisdicție pentru urmărirea penală a unui caz ar împiedica posibile conflicte și ar evita litigiile inutile. Extinderea competențelor EPPO la infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre ar putea reduce astfel riscul apariției unor conflicte legate de jurisdicție în acest domeniu și ar oferi un mecanism eficace de soluționare a acestora, dacă acestea persistă.

**Caz ipotetic viitor**

În statul membru A este în curs de desfășurare o investigație privind o infracțiune constând în finanțarea terorismului. Deși autoritățile acestui stat membru dețin indicații clare că persoanele vizate finanțează terorismul, ele nu pot stabili cu claritate care este destinația finală a banilor avută în vedere. În același timp, în statul membru B se desfășoară o investigație referitoare la fapte care sunt considerate acte pregătitoare în vederea comiterii unui atac terorist, inclusiv achiziționarea de materiale pentru crearea unei așa-numite „bombe murdare”. Între timp, în statul membru C, o investigație se concentrează pe un anumit site web care conține propagandă teroristă. Autoritățile din statul membru C suspectează că unele părți închise ale site-ului sunt, de asemenea, utilizate pentru comunicarea între membrii unui grup terorist.

Niciunul dintre statele membre în cauză nu a solicitat încă sprijinul Europol sau al Eurojust, deoarece consideră că aceste investigații au în primul rând un caracter național. Numai atunci când cazul este adus în atenția EPPO prin intermediul unuia dintre procurorii europeni delegați implicați în investigația din statul membru A, se descoperă legătura dintre aceste cazuri: finanțarea investigată în statul membru A este de fapt destinată activităților grupului care pregătește „bomba murdară” în statul membru B și se descoperă că aceste grupuri sunt de fapt în contact unul cu celălalt prin intermediul site-ului web care face obiectul investigației din statul membru C.

EPPO se poate asigura că măsurile de investigare necesare pentru a obține accesul la sesiunile de logare de pe site-ul web al statului membru C se desfășoară simultan cu arestarea grupului de finanțare din statul membru A și a grupului de pregătire din statul membru B, astfel încât acestea să nu aibă nicio posibilitate să manipuleze probele.

Toate persoanele suspectate de terorism implicate pot fi reținute în același timp, iar alte măsuri de investigare pot fi coordonate și puse în aplicare de un singur parchet, ceea ce ar garanta, de asemenea, că nu apar conflicte de jurisdicție și că probele colectate pot fi admise.

1. **Impactul extinderii competențelor EPPO la infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre** 
   1. **Impactul asupra EPPO**

EPPO, datorită structurii sale instituționale și proceselor sale decizionale integrate, oferă avantaje semnificative în lupta împotriva infracțiunilor de terorism transfrontaliere. Această structură reunește cunoștințele sistemelor juridice naționale, permite o imagine de ansamblu unică asupra activității infracționale transfrontaliere din Uniune, prevede luarea de decizii rapide prin intermediul camerelor permanente în cadrul cărora își desfășoară activitatea procurorii europeni și asigură luarea de măsuri subsecvente eficace la nivel național prin intermediul procurorilor europeni delegați. Un sistem de gestionare a cazurilor va asigura fluxuri de comunicare rapide între toți procurorii EPPO situați la nivel central și la nivel local în întreaga Uniune. Structura instituțională și procesele decizionale ale EPPO ar trebui menținute în momentul extinderii competenței EPPO la infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre.

Cu toate acestea, extinderea ar necesita efectuarea unor modificări ale Regulamentului (UE) 2017/1939 de instituire a EPPO, pentru a se consemna extinderea domeniului de aplicare al mandatului general și având în vedere orientarea actuală a EPPO către infracțiunile financiare care afectează bugetul Uniunii. Aceste schimbări se referă, în special, la competența materială a EPPO, dar ar fi necesare, de asemenea, o serie de alte ajustări. În plus, o extindere a competenței EPPO la infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre ar avea, de asemenea, un impact asupra bugetului EPPO și asupra personalului acestuia.

În urma deciziei Consiliului European de a modifica articolul 86 din TFUE (a se vedea mai sus), Comisia ar urma să înainteze o propunere legislativă de modificare a Regulamentului (UE) 2017/1939 pentru a extinde competența EPPO la infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre, propunere care ar include și ajustările necesare.

*Competență materială*

Competența materială a EPPO acoperă în prezent infracțiunile care afectează interesele financiare ale Uniunii, astfel cum sunt definite în Directiva (UE) 2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal[[21]](#footnote-22).

Competența materială a EPPO poate, în același mod, să fie extinsă la infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre prin intermediul unei trimiteri la Directiva (UE) 2017/541 privind combaterea terorismului[[22]](#footnote-23). Articolul 86 alineatul (4) din tratat prevede posibilitatea de a extinde competența materială a EPPO la o serie de infracțiuni grave cu dimensiune transfrontalieră, iar prin prezenta inițiativă Comisia solicită o extindere vizând infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre.

În urma acestei extinderi specifice, articolul 22 din Regulamentul (UE) 2017/1939 ar fi modificat în consecință prin includerea unui nou alineat, care ar prevedea că EPPO este competent în ceea ce privește infracțiunile prevăzute la articolele 3-12 și la articolul 14 din Directiva (UE) 2017/541, astfel cum au fost transpuse în legislația națională, în cazul în care aceste infracțiuni afectează mai multe state membre[[23]](#footnote-24).

Infracțiunile de terorism menționate în Directiva (UE) 2017/541 includ „infracțiunile de terorism”, „infracțiunile legate de un grup terorist” și „infracțiunile legate de activități de terorism”, cum ar fi instigarea publică la comiterea unei infracțiuni, recrutarea, oferirea și primirea de instruire în scopuri teroriste, deplasarea în scopuri teroriste, organizarea sau facilitarea acestei deplasări și finanțarea terorismului. Este inclusă nu numai săvârșirea acestor infracțiuni, ci și complicitatea, instigarea și tentativa.

Articolul 2 din Regulamentul (UE) 2017/1939 („Definiții”) ar reflecta includerea acestor infracțiuni în domeniul de competență al EPPO și ar oferi un limbaj mai clar cu privire la cerința ca infracțiunile penale în cauză să afecteze mai mult de un stat membru.

*Alte ajustări ale Regulamentului (UE) 2017/1939*

Întrucât cadrul actual al EPPO este conceput pentru a investiga, a urmări penal și a trimite în judecată infracțiuni care aduc atingere bugetului Uniunii, extinderea competenței EPPO la infracțiunile teroriste care afectează mai multe state membre va impune alte modificări subsecvente ale Regulamentului (UE) 2017/1939, cu scopul de a-l face adecvat pentru această competență extinsă.

Aspectele care ar trebui să fie luate în considerare în regulament includ, de exemplu, definirea competenței teritoriale și personale a EPPO, posibila necesitate de a adapta condițiile exercitării competenței EPPO (care, în unele cazuri, sunt legate de aspecte deosebit de relevante pentru infracțiunile comise împotriva bugetului, cum ar fi nivelul prejudiciului sau al finanțării de la bugetul Uniunii), competențele sale de investigare sau principiile jurisdicției. În plus, cadrul actual conține o serie de dispoziții axate pe infracțiunile financiare, cu trimiteri la praguri financiare[[24]](#footnote-25), cerințe de expertiză specifică în domeniul anchetelor financiare ca un criteriu de selecție pentru numirea procurorilor EPPO[[25]](#footnote-26), acestea trebuind să fie ajustate în consecință, astfel încât să se țină seama de nevoile specifice privind investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism.

*Considerații bugetare și de personal*

Extinderea mandatului EPPO ar avea, de asemenea, implicații asupra bugetului și personalului EPPO, având în vedere creșterea volumului de muncă, fiind necesari procurori suplimentari și alți membri ai personalului cu înaltă experiență în investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism. În plus, cerințele în materie de securitate necesare ale parchetului vor trebui să fie adaptate în consecință. Aceste implicații vor fi evaluate cu mai multă precizie pe baza unor informații mai detaliate care urmează să fie prezentate în fișa financiară legislativă care va însoți viitoarea propunere legislativă.

* 1. **Impactul asupra agențiilor UE și asupra autorităților naționale**

O extindere a competenței EPPO la infracțiunile teroriste care afectează mai multe state membre ar avea un impact asupra sarcinilor și rolurilor actuale ale Europol și Eurojust, precum și asupra autorităților naționale. De exemplu, capacitatea de a efectua analize criminalistice la nivelul UE ar trebui dezvoltată în continuare, dat fiind că această formă de analiză reprezintă unul dintre cele mai importante avantaje ale schimbului de informații la acest nivel. EPPO ar putea fi împuternicit să dea dispoziții[[26]](#footnote-27) Europol pentru ca acesta din urmă să efectueze analize criminalistice pentru EPPO. În mod similar, EPPO își va coordona îndeaproape activitatea cu Eurojust, pentru a asigura complementaritatea urmăririlor penale desfășurate de EPPO și a celor întreprinse de autoritățile naționale și susținute de Eurojust. Această complementaritate ar spori rolul Eurojust ca legătură esențială pentru urmăririle penale coordonate în domeniul infracțiunilor transfrontaliere legate de terorism, cum ar fi criminalitatea informatică. În același timp, Eurojust ar putea să își aloce resursele pentru a susține investigațiile transfrontaliere cu privire la alte infracțiuni, cum ar fi criminalitatea organizată, traficul de droguri și traficul de ființe umane.

Stabilirea unei relații strânse între EPPO, Eurojust și Europol ar putea genera sinergii benefice pentru toți cei implicați în combaterea infracțiunilor de terorism și ar putea garanta că nu există suprapuneri. În acest mod, resursele limitate ar fi utilizate în cel mai eficient mod.

Extinderea competenței EPPO la infracțiunile de terorism ar avea, de asemenea, un impact asupra activității sale cu alte autorități naționale sau ale Uniunii, precum și asupra modului și a cadrului în care EPPO va coopera cu acestea. Printre acestea se numără, de exemplu, unitățile de informații financiare (FIU), care se ocupă, printre altele, de tranzacțiile suspecte care implică finanțarea terorismului.

1. **Concluzie**

Amenințarea terorismului rămâne ridicată și continuă să evolueze, necesitând un răspuns și mai puternic din partea Uniunii Europene. Consolidarea, la nivelul Uniunii, a capacității de a investiga și a urmări penal infracțiunile de terorism și de a-i trimite în judecată pe autorii infracțiunilor face parte din răspunsul european cuprinzător la amenințările teroriste.

Fiind singurul organism al Uniunii care are competența de a desfășura anchete penale, de a urmări penal infracțiunile în fața instanțelor naționale competente și de a-i trimite în judecată pe autorii infracțiunilor, EPPO are marele potențial de a consolida substanțial eforturile actuale de combatere a infracțiunilor de terorism din Uniunea Europeană.

Prin prezenta comunicare, Comisia invită Consiliul European, în perspectiva Summitului de la Sibiu din 9 mai 2019, să susțină această inițiativă împreună cu Parlamentul European și să decidă asupra extinderii competențelor EPPO pentru a include și infracțiunile de terorism care afectează mai multe state membre.

1. Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European. [↑](#footnote-ref-2)
2. Raportul TE-Sat al Europol pentru 2018 (Raportul privind situația și tendințele terorismului în Uniunea Europeană). [↑](#footnote-ref-3)
3. Articolul 4 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). [↑](#footnote-ref-4)
4. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European

   și Comitetul Regiunilor – Agenda europeană privind securitatea, COM(2015) 185 final,

   28.4.2015. [↑](#footnote-ref-5)
5. Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu -

   Punerea în aplicare a Agendei europene privind securitatea pentru a combate terorismul și a deschide calea către o

   uniune a securității efectivă și autentică, COM(2016) 230 final din 20 aprilie 2016. A se vedea ultimul raport privind progresele înregistrate în direcția realizării unei uniuni a securității [COM(2018) 470 final din 13.6.2018], precum și rapoartele anterioare, pentru o imagine de ansamblu asupra progreselor înregistrate în combaterea terorismului și a altor amenințări la adresa securității în Uniunea Europeană. [↑](#footnote-ref-6)
6. Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea diseminării

   conținutului online cu caracter terorist, COM(2018) 640, 11 septembrie 2018. [↑](#footnote-ref-7)
7. A se vedea rapoartele TE-Sat ale Europol pentru 2015 (p. 13), 2016 (p. 15), 2017 (p. 11) și 2018 (p. 10). [↑](#footnote-ref-8)
8. Pentru definițiile infracțiunilor care intră în sfera de competență materială a EPPO, a se vedea Directiva (UE)

   2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate

   împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal, JO L 198, 28.7.2017, p. 29-41. [↑](#footnote-ref-9)
9. Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de

   cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European. [↑](#footnote-ref-10)
10. Austria, Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Republica Cehă, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia și Spania. [↑](#footnote-ref-11)
11. La 1 august 2018, Comisia a confirmat participarea Țărilor de Jos la cooperarea consolidată privind

    instituirea Parchetului European (JO L 196 din 2 august 2018). La 7 august 2018, Comisia a confirmat participarea Maltei la cooperarea consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (JO L 201 din 8 august 2018). [↑](#footnote-ref-12)
12. EPPO a fost instituit prin mecanismul de cooperare consolidată la care participă - până în prezent - 22 de state

    membre; a se vedea notele de subsol 9, 10 și 11. [↑](#footnote-ref-13)
13. A se vedea cele menționate mai sus și articolul 83 alineatul (1) din TFUE. [↑](#footnote-ref-14)
14. La 19 iunie 2018, Parlamentul European și Consiliul au ajuns la un acord privind reforma Eurojust, iar

    Regulamentul (UE) 2018/... al Parlamentului European și al Consiliului din ... privind Agenția Uniunii Europene

    pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust) și de înlocuire și de abrogare a Deciziei 2002/187/JAI a

    Consiliului este pe punctul de a fi adoptată în mod oficial și de a intra în vigoare. [↑](#footnote-ref-15)
15. 41 de cazuri în 2015, 67 de cazuri în 2016 și 87 de cazuri în 2017. [↑](#footnote-ref-16)
16. În 2017 au fost create 12 echipe comune de anchetă (JIT) în scopul combaterii terorismului, față de 4 JIT în 2016 și 3 JIT în 2015. [↑](#footnote-ref-17)
17. Pentru o privire de ansamblu, a se vedea Al paisprezecelea raport privind progresele înregistrate către o uniune a

    securității efectivă și reală [COM(2018) 211 final din 17.4.2018]. [↑](#footnote-ref-18)
18. Documentul 15515/17 al Consiliului, 2 iulie 2018. [↑](#footnote-ref-19)
19. A se vedea comunicatul de presă al Eurojust din 21 iunie 2018 cu trimiteri suplimentare: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. În această declarație comună, mai multe state membre solicită crearea unui Registru judiciar european de combatere a terorismului, care să fie păstrat la Eurojust. [↑](#footnote-ref-20)
20. A se vedea rapoartele Eurojust din Monitorul privind condamnările pentru terorism, ediția 28 din mai 2018,

    p. 16-18, 38, ediția 27 din martie 2017, p. 32, ediția 25 din iunie 2016, p. 29-31. [↑](#footnote-ref-21)
21. A se vedea nota de subsol 8 de mai sus. [↑](#footnote-ref-22)
22. Directiva (UE) 2017/541 din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului. În

    conformitate cu articolul 28 alineatul (1) din Directiva (UE) 2017/541, statele membre trebuie să

    transpună Directiva (UE) 2017/541 până la 8 septembrie 2018. [↑](#footnote-ref-23)
23. Articolul 86 alineatul (4) din TFUE prevede că această extindere se poate referi la infracțiuni care afectează mai

    multe state membre. Această dispoziție nu exclude situația în care și țări terțe sunt afectate de aceste infracțiuni. [↑](#footnote-ref-24)
24. De exemplu, în contextul exercitării competenței EPPO [articolele 24 și 25 din Regulamentul (UE)

    2017/1939], a dreptului de evocare al EPPO [articolul 28 din Regulamentul (UE) 2017/1939] sau în contextul

    trimiterii cazurilor și al transferării procedurilor către autoritățile naționale [articolul 34 din Regulamentul (UE)

    2017/1939]. [↑](#footnote-ref-25)
25. Articolele 14 și 16 din Regulamentul (UE) 2017/1939. [↑](#footnote-ref-26)
26. Articolul 102 din Regulamentul 2017/1939 prevede deja că EPPO „poate să îi solicite Europol să ofere sprijin

    analitic în cazul unei investigații specifice întreprinse” de acesta, însă competența de a da dispoziții prevăzută aici

    ar necesita și modificarea Regulamentului Europol. [↑](#footnote-ref-27)