EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 12.9.2018
COM(2018) 641 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A EVROPSKÉ RADĚ

Evropa jako ochránce: iniciativa za účelem rozšíření pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce na přeshraniční teroristické trestné činy

Příspěvek Evropské komise k zasedání vedoucích představitelů v Salcburku ve dnech 19. až 20. září 2018.

„Evropská unie musí být také silnější v boji proti terorismu. V posledních třech letech jsme udělali velký pokrok. Stále nám však chybí prostředky, abychom mohli rychle jednat v případě přeshraničních teroristických hrozeb. (…) Rovněž vidím pádné důvody pro svěření úkolů novému úřadu evropského veřejného žalobce, který bude stíhat přeshraniční teroristické trestné činy.

Jean-Claude Juncker, projev o stavu Unie, 13. září 2017

1. Úvod

Terorismus zůstává jedním z největších problémů, kterým naše společnosti musí čelit. Teroristické činy patří mezi nejzávažnějších trestné činy a porušují nejdůležitější hodnoty, z nichž Evropská unie vychází.

Silnější Evropa musí chránit své občany a zajistit, že teroristé budou rychle postaveni před soud. Předseda Juncker představil ve svém projevu o stavu Unie v září 2017 řadu činností, které mají přispět k silnější, jednotnější a demokratičtější Unii do roku 2025. V návaznosti na to předkládá Komise tuto iniciativu za účelem rozšíření pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „úřad“)[1] tak, aby mohl vyšetřovat a stíhat teroristické trestné činy.

V posledních letech zůstávají teroristické hrozby v Evropské unii závažným problémem a nadále se šíří. Kromě nových forem teroristických útoků se propaganda na internetu a prostřednictvím sociálních médií stala mocným nástrojem pro teroristy, kteří tyto prostředky využívají v EU k náboru, radikalizaci a získávání finančních prostředků[2]. Hrozba terorismu je tedy přítomná a představuje dlouhodobý problém, který vyžaduje komplexní a strukturální reakci Unie, mimo jiné vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů v celé EU.

[1] Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „nařízení“).

[2] Zpráva Te-Sat (zpráva o situaci a vývoji terorismu v Evropské unii) vydaná Europolem v roce 2018.

Evropská unie podnikla rozhodné kroky v boji proti terorismu, zejména v rámci Evropského programu pro bezpečnost z roku 2015[3] a úsilí o vytvoření účinné a skutečné bezpečnostní unie[4], přičemž dodržovala omezení daná Smlouvou[5]. Přijala opatření s cílem zbavit teroristy prostoru a prostředků k provádění útoků, kriminalizovat teroristické trestné činy v celé Unii, zlepšit sdílení informací v oblasti prosazování práva mezi členskými státy, bojovat proti radikalizaci a posílit správu vnějších hranic Unie. Byla posílena úloha agentur Unie, konkrétně Eurojustu a Europolu, při usnadňování justiční a policejní spolupráce v EU, včetně koordinace a výměny informací v případech terorismu na žádost vnitrostátních orgánů. Návrh nařízení o předcházení šíření teroristického obsahu online se přijímá společně s tímto sdělením[6].

Přestože bylo dosaženo významného pokroku a byly zaznamenány případy úspěšné přeshraniční spolupráce, Unie nemá k dispozici možnost provádět stíhání v této oblasti na evropské úrovni, které by zahrnovalo všechny kroky od vyšetřování přes stíhání až po předvádění pachatelů přeshraničních teroristických činů před soud. Přestože v minulých letech nebyly všechny členské státy vystaveny teroristickým hrozbám ve stejné míře[7], v prostoru svobody, bezpečnosti a práva mohou nedostatky ve vyšetřování a stíhání v jednom členském státě vést ke smrtelným následkům v jiném členském státě nebo v Unii obecně.

Nedávno zřízený Úřad evropského veřejného žalobce je odpovědný za vyšetřování a stíhání trestných činů, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie, a předvádění jejich pachatelů před soud[8]. Akt zakládající úřad, tj. nařízení (EU) 2017/1939, vstoupil v platnost dne 20. listopadu 2017[9] a účastní se jej dvacet členských států[10]. Od té doby se k posílené spolupráci připojily dva další členské státy[11]. Pracuje se na tom, aby úřad začal plně fungovat do konce roku 2020. Touto iniciativou nebude dotčeno zřízení úřadu podle stávajícího nařízení (EU) 2017/1939.

---

[3] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropský program pro bezpečnost, COM(2015) 185 final ze dne 28. dubna 2015.

[4] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě s názvem Naplňování Evropského programu pro bezpečnost v zájmu boje proti terorismu a položení základů účinné a skutečné bezpečnostní unie, COM(2016) 230 final ze dne 20. dubna 2016. Pro přehled o pokroku dosaženém v boji proti terorismu a jiným bezpečnostním hrozbám v Evropské unii viz nejnovější zpráva o pokroku na cestě k bezpečnostní unii (COM(2018) 470 final, 13.6.2018) a předchozí zprávy.

[5] Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU).

[6] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o předcházení šíření teroristického obsahu online, COM(2018) XXX, 11. září 2018.

[7] Srov. zprávy Te-Sat Europolu z roku 2015, s. 13, 2016, s. 15, 2017, s. 11 a 2018, s. 10.

[8] Pro definice trestných činů spadajících do věcné příslušnosti úřadu viz směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (Úř. věst. L 198, 28.7.2017, s. 29–41).

[9] Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (dále jen „nařízení“).

[10] AT, BE, BG, HR, CY, CZ, EE, DE, EL, ES, FI, FR, IT, LV, LT, LU, PT, RO, SI a SK.

[11] Dne 1. srpna 2018 potvrdila Komise účast Nizozemska na posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (Úř. věst. L 196, 2.8.2018). Dne 7. srpna 2018 potvrdila Komise účast Malty na posílené spolupráci za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (Úř. věst. L 201, 8.8.2018).

2. Iniciativa Komise

Komise předkládá tuto iniciativu, která by obnášela změnu Smlouvy, za účelem rozšíření pravomocí úřadu na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států jako součást komplexní a posílené evropské reakce na teroristické hrozby.

Toto sdělení doprovází příloha popisující iniciativu Komise, jež spočívá v možném přijetí rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění čl. 86 odst. 1 a 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) s cílem rozšířit pravomoc úřadu na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států.

Možnost rozšířit pravomoci úřadu je stanovena v čl. 86 odst. 4 SFEU. Podle čl. 86 odst. 4 SFEU je Evropská rada zmocněna, aby přijala rozhodnutí, kterým se mění článek 86 SFEU za účelem rozšíření pravomocí úřadu tak, aby zahrnovaly boj proti závažným trestným činům dotýkajícím se několika členských států. Evropská rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu a po konzultaci s Komisí.

Pojem „jednomyslně“ uvedený v čl. 86 odst. 4 SFEU se nevztahuje pouze na členské státy, které se účastní fungování úřadu[12], ale zahrnuje i ostatní členské státy. Ačkoli tento zjednodušený postup pro změnu Smlouvy nepředpokládá, že Evropská rada jedná na návrh Komise, nebrání Komisi v předložení iniciativy.

Evropská rada může změnit čl. 86 odst. 1 a 2 SFEU, aby rozšířila věcnou příslušnost úřadu na všechny, některé nebo pouze jeden ze „závažných trestných činů s přeshraničním rozměrem“. Tento pojem zahrnuje mimořádně závažnou trestnou činnost s přeshraničním rozměrem uvedenou v čl. 83 odst. 1 SFEU. Jako dodatečný požadavek může být příslušnost úřadu rozšířena pouze ve vztahu k „závažným trestným činům dotýkajícím se několika členských států“.

Po přijetí rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 86 SFEU, by Komise předložila legislativní návrh na změnu nařízení (EU) 2017/1939, aby se úřadu udělila zmíněná pravomoc a byly zavedeny jakékoli případné úpravy, které mohou být nezbytné pro jeho účinnou práci v oblasti vyšetřování a stíhání terorismu. Kdyby bylo změněno nařízení, nebylo by možné uplatňovat v rámci úřadu proměnlivou geometrii takovým způsobem, že by se členské státy podílely na různých oblastech jeho pravomocí. Stejně tak nezúčastněné členské státy, které by se mohly k úřadu připojit později, by se jej musely účastnit jako celku.

[12] Úřad byl zřízen v rámci posílené spolupráce a dnes se na něm podílí 22 členských států, viz poznámky pod čarou č. 9, 10 a 11.

3. Nedostatky ve vyšetřování a stíhání přeshraničních teroristických trestných činů

I když se v boji proti terorismu a bezpečnostním hrozbám v Evropské unii dosahuje významného pokroku, zejména v rámci Evropského programu pro bezpečnost a úsilí o vytvoření účinné a skutečné bezpečnostní unie, řada nedostatků ve stávajícím právním, institucionálním a operačním rámci zůstává nevyřešena. Zejména neexistuje žádný společný přístup Unie k vyšetřování a stíhání přeshraničních teroristických trestných činů a předvádění jejich pachatelů před soud.

3.1. Nejednotné vyšetřování teroristických trestných činů

V současné době mají za vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a předvádění jejich pachatelů před soud výhradní odpovědnost vnitrostátní donucovací a justiční orgány. Jejich pravomoci však končí na státních hranicích, zatímco teroristické trestné činy mají velmi často přeshraniční rozměr[13]. To má často za následek rozdílné vnitrostátní přístupy k vyšetřování a stíhání, jakož i nedostatečnou výměnu informací, koordinaci a spolupráci mezi jednotlivými orgány zapojenými do těchto činností přes hranice.

Unie v průběhu let zavedla řadu opatření ke zlepšení přeshraniční spolupráce v oblasti teroristických trestných činů. Zejména Eurojust a Europol již nyní usnadňují mnohostrannou spolupráci soudních a donucovacích orgánů, jakož i koordinaci a výměnu informací v případech týkajících se závažné přeshraniční trestné činnosti na žádost vnitrostátních orgánů. Úloha Eurojustu bude ještě posílena díky jeho novému právnímu rámci, který se stane použitelným v roce 2019[14].

Pracovní zatížení Eurojustu v oblasti boje proti teroristickým trestným činům se mezi lety 2015 a 2017 více než zdvojnásobilo[15], zatímco počet společných vyšetřovacích týmů vzrostl čtyřnásobně[16]. Případy, které řeší Eurojust, jasně prokazují, že roste potřeba společného a koordinovaného přístupu vnitrostátních justičních orgánů. Členské státy žádají Eurojust o pomoc například při výměně informací a důkazů, pro rychlejší provádění vzájemné právní pomoci a vyřizování žádostí o vydání, evropských zatýkacích rozkazů a evropských vyšetřovacích příkazů a při sestavování společných vyšetřovacích týmů.

Zkušenosti Eurojustu rovněž naznačují, že i když vyšetřování a stíhání trestných činů v této oblasti považují členské státy obecně za významnou prioritu, orgány často zaujímají národní

---

13 Viz výše a čl. 83 odst. 1 SFEU.

14 Dne 19. června 2018 dosáhly Evropský parlament a Rada dohody ohledně reformy Eurojustu a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/… ze dne … o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV bude brzy přijato a vstoupí v platnost.

15 41 případů v roce 2015, 67 případů v roce 2016 a 87 případů v roce 2017.

16 V roce 2017 bylo vytvořeno 12 společných vyšetřovacích týmů za účelem boje proti terorismu, zatímco v roce 2016 byly 4 a v roce 2015 jen 3.

hledisko vzhledem k vazbám na aspekty národní bezpečnosti. Citlivá povaha vyšetřování souvisejících s terorismem může orgánům také bránit ve výměně informací a zahajování vyšetřování přesahujících striktně nezbytné úkony ve vnitrostátním případě.

V důsledku toho se případy terorismu často vyšetřují a stíhají v několika členských státech souběžně a izolovaně, a proto není řádně zohledněna jejich složitost a/nebo přeshraniční povaha. Hranice vnitrostátní jurisdikce tak mohou být překážkou pro porozumění činnosti přeshraničních teroristů a teroristických buněk nebo sítí a boj proti ní.

I když Eurojust i Europol soustavně poskytují vnitrostátním orgánům v jejich boji proti teroristickým trestným činům silnou podporu, mohou jednat pouze na základě žádostí o pomoc ze strany vnitrostátních orgánů. Jelikož ani jeden z těchto subjektů navíc nemá pravomoci, jež jsou potřebné k provádění proaktivně koordinovaného, účinného a přiměřeného trestního stíhání na úrovni Unie, nemohou vyřešit nejednotné stíhání teroristických trestných činů.

3.2. Nedostatek včasné výměny informací o teroristických případech mezi vnitrostátními orgány a agenturami EU

Zatímco Unie již přijala opatření s cílem zlepšit strukturální výměnu informací, zejména prostřednictvím úsilí o zajištění silnějších a inteligentnějších informačních systémů pro bezpečnost, správu hranic a řízení migrace[17], přetrvávají značné problémy s včasnou výměnou informací v konkrétních případech vyšetřování nebo stíhání trestných činů.

Pokud jde o výměnu informací o případech terorismu, Eurojust ve své poslední zprávě o zahraničních teroristických bojovnících[18] uvedl, že neexistuje žádný harmonizovaný přístup ke sdílení těchto informací. Nadále existují rozdíly v objemu, typu a rozsahu informací, které jednotlivé členské státy sdílí s Eurojustem. To je jeden z důvodů, proč byl význam křížové kontroly informací v oblasti justice za účelem stíhání teroristických trestných činů opětovně zdůrazněn na schůzce týkající se boje proti terorismu, kterou zorganizoval Eurojust v červnu 2018[19]. Kvůli této nedostatečné výměně informací zůstává schopnost Eurojustu identifikovat existující vazby na probíhající vyšetřování a stíhání, včetně propojení s ostatními členskými státy, narušená.

---

[17] Pro přehled viz čtrnáctá zpráva o pokroku na cestě k účinné a skutečné bezpečnostní unii (COM(2018) 211 final, 17.4.2018).

[18] Dokument Rady 15515/17 ze dne 2. července 2018.

[19] Viz tisková zpráva Eurojustu ze dne 21. června 2018 s dalšími odkazy: http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx. V tomto společném prohlášení vyzývá řada členských států k vytvoření evropského justičního protiteroristického rejstříku, který by byl veden u Eurojustu.

Kromě toho vyžaduje vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů v konkrétních přeshraničních případech urychlenou a společnou akci všech donucovacích a justičních orgánů, aby se zajistilo, že nebude ztracen žádný důkaz, a aby se zabránilo dalším (možná vzájemně souvisejícím) teroristickým trestným činům. Ukazuje se však, že toto je dosti problematické, pokud jde o přeshraniční případy, jež vyšetřují různé orgány v několika členských státech. Podpora Europolu a Eurojustu v tom částečně pomáhá. Ani Eurojust, ani Europol nemají totiž pravomoc přinutit vnitrostátní orgány, aby poskytly konkrétní informace či provedly vyšetřovací úkony, což znamená, že informace nejsou vždy dostupné včas, přestože časové hledisko má zásadní význam pro úspěch při stíhání teroristických trestných činů, jakož i pro zajištění toho, aby se zabránilo dalším (možná souvisejícím) teroristickým útokům.

3.3. Shromažďování, sdílení a používání citlivých druhů důkazů

Zajistit, aby shromážděné informace byly přípustné jako důkazy, je klíčem k úspěšnému stíhání jakéhokoli trestného činu. To platí zejména pro případy terorismu, kdy se stíhání rovněž zakládá na nepřímých důkazech (sledování, svědecké výpovědi, odposlechy). Ze zpráv Eurojustu o odsouzeních za teroristické trestné činy[20] vyplývá, že existují také problémy se shromažďováním, sdílením a využíváním určitých druhů informací, které mají být použity jako důkazní prostředek při stíhání případů terorismu. Zejména v případech terorismu závisí shromažďování informací často na používání zvláštních vyšetřovacích metod nebo zahrnuje činnosti specializovaných příslušných orgánů členských států. Tyto informace často nejsou sdíleny, aby se chránily zdroje informací a aby se zajistilo, že informátoři zůstanou v anonymitě nebo že bude zachována ochrana metod, jejichž prostřednictvím byly informace shromážděny.

3.4. Nedostatečné propojení mezi fázemi vyšetřování a stíhání

Zejména v případech týkajících se terorismu má zásadní význam úzce koordinovaný postup donucovacích orgánů a orgánů pověřených trestním stíháním. Zatýkací rozkazy nebo domovní prohlídky se musí provádět současně a soudní povolení musí být získána včas. Je proto velmi důležité, aby spolupráce mezi jednotlivými orgány pověřenými vyšetřováním a stíháním fungovala hladce. I když však spolupráce mezi vnitrostátními orgány, Europolem a Eurojustem funguje, může se stát, že konečný výsledek ovlivňují odlišné priority či citlivé záležitosti jednotlivých států nebo jednoduše (nedostatečná) dostupnost zdrojů. Na úrovni Unie neexistuje žádný ústřední orgán, který může řídit jak vyšetřování, tak stíhání přeshraničních případů terorismu, a zajišťovat tak skutečně bezproblémovou spolupráci mezi všemi zapojenými orgány jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni Unie, a to v rámci přísných lhůt a omezení, pokud jde o důvěrnost.

[20] Srov. zprávy Eurojustu o odsouzeních za teroristické trestné činy, 28. vydání, květen 2018, s. 16–18, 38, 27. vydání, březen 2017, s. 32, 25. vydání, červen 2016, s. 29–31.

3.5. Neúčinné paralelní vyšetřování a stíhání

Teroristické trestné činy se často týkají několika zemí. Podezřelí nebo oběti jsou často osoby různých národností. Ke kompetenčním sporům může docházet například v situacích, kdy oběti trestného činu pocházejí z různých členských států, a všechny dotčené členské státy pak chtějí uplatňovat jurisdikci ve vztahu k témuž teroristickému trestnému činu. Například v několika nedávných případech teroristických činů si dva nebo více členských států současně osobovalo jurisdikci ke stíhání téhož trestného činu z různých důvodů, například státní příslušnosti oběti nebo územní působnosti. Tato souběžná stíhání by mohla vést k případům *ne bis in idem* (zákaz dvojího trestu).

V současné době neexistuje žádný odpovídající mechanismus Unie pro řešení těchto situací. V případech dotýkajících se několika členských států může mít vyšetřování nebo stíhání ze strany orgánů jednoho členského státu důsledky pro vyšetřování nebo stíhání probíhající v jiných členských státech. Zejména v případech týkajících se teroristických buněk, kdy jsou jejich členové činní v různých členských státech, má koordinovaná činnost zásadní význam, aby se zabránilo ztrátě důkazů či podezřelých. Zatímco Eurojust může hrát rozhodující úlohu při koordinaci vyšetřování, podle stávajícího právního rámce nemůže rozhodovat o kompetenčních sporech a donutit orgány členských států k tomu, aby upustily od výkonu své jurisdikce.

Výše uvedené nedostatky jsou ilustrovány v níže uvedené tabulce:

Hypotetický případ
Džihádistická teroristická buňka využívá agentů v několika členských státech EU, kteří spolu nesmí vzájemně komunikovat nebo dokonce o sobě vzájemně nevědí a přijímají pokyny pouze prostřednictvím šifrovaných zpráv. Tito agenti mají různé úkoly, jako je pronájem automobilů, nákup chemických materiálů, shromažďování informací o potenciálních cílech, pořizování falešných dokladů totožnosti atd., zatímco velitel operací je řídí ze třetí země.
Díky informacím získaným prostřednictvím činností v oblasti vymáhání práva v členském státě A příslušné orgány zjistí, že byly vystaveny falešné doklady pro fiktivní osoby, a zatkne dotyčného podezřelého. Nevědí o tom, že tyto doklady jsou určeny pro širší teroristickou buňku a teroristické činy, které plánuje, a danou osobu stíhají za padělání dokladů.
Činnosti v oblasti vymáhání práva v členském státě B umožní příslušným orgánům identifikovat osobu, která si koupila velké množství pesticidů, údajně pro výrobu bomby, zatkne ji a obviní ji pouze jako „vlka samotáře“, protože nevědí o existenci teroristické buňky nebo ostatních členů buňky.
Velitel teroristické skupiny ve třetí zemi se dozví o činnostech vymáhání práva a soudních

činnostech v členských státech A a B a teroristická buňka upraví své teroristické plány.

Nekoordinované činnosti v členských státech A a B vedou ke stíhání a odsouzení jednotlivých osob, ale širší síť a její aktivity zůstanou neodhaleny a zbývající členové teroristické sítě mohou upravit své plány a pokračovat ve svých teroristických aktivitách.

4. Úřad může vyřešit stávající nedostatky

Jak je uvedeno výše, přestože Eurojust a Europol hrají zásadní roli při podpoře vnitrostátních orgánů a usnadňování justiční spolupráce na základě stávající vzájemné pomoci a nástrojů vzájemného uznávání, neexistuje žádný společný evropský přístup k vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a předvádění jejich pachatelů před soud. Europol a Eurojust nemohou zcela vyřešit stávající nedostatky ve vyšetřování a stíhání přeshraničních teroristických trestných činů, neboť podle Smlouvy nemají potřebné pravomoci ani jim nemohou být uděleny. Naopak úřadu podle Smlouvy tyto pravomoci uděleny být mohou.

S ohledem na výše uvedené nedostatky je nutno posílit evropský rozměr, aby se zajistila jednotná, účinná a efektivní navazující justiční opatření s ohledem na tyto trestné činy v celém evropském prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Teroristické trestné činy se dotýkají všech členských států a Unie jako celku, a proto je třeba hledat řešení na evropské úrovni. V této souvislosti platí, že úřad by přinesl přidanou hodnotu v boji proti teroristickým trestným činům a vyřešit zjištěné nedostatky.

Fungování úřadu

Úřad je nezávislý a evropský úřad veřejné žaloby, který působí na úrovni Unie a je pověřen vyšetřováním a stíháním trestných činů poškozujících zájmy Unie jako celku a poháněním jejich pachatelů před soud. Integrovaná struktura úřadu sestává z evropského nejvyššího žalobce a evropských žalobců, kteří tvoří kolegium úřadu, jsou organizováni ve stálých komorách a budou pracovat v ústřední kanceláři úřadu v Lucemburku. Ústřední kancelář bude řídit evropské pověřené žalobce nacházející se v zúčastněných členských státech, kteří jsou nedílnou součástí úřadu a kteří budou vyšetřovat a stíhat případy úřadu a předkládat je příslušným vnitrostátním soudům.

Ústřední kancelář monitoruje a řídí vyšetřování a stíhání, která provádějí evropští pověření žalobci, a dohlíží na jejich práci, čímž se zajistí konzistentní strategie pro vyšetřování a stíhání v celé Evropě a umožní se účinné a cílené navazující činnosti. Evropští pověření žalobci budou řídit činnost vnitrostátních donucovacích orgánů, zejména policejních, celních a finančních vyšetřovacích orgánů.

Bude existovat přímá a okamžitá výměna informací v rámci úřadu i mezi úřadem a vnitrostátními donucovacími orgány a subjekty EU, včetně Eurojustu, Europolu a úřadu OLAF.

Úřad bude fungovat jako jediný úřad ve všech zúčastněných členských státech, což znamená, že v zásadě nebudou zapotřebí společné vyšetřovací týmy nebo žádosti o vzájemnou právní pomoc *ad hoc*, jak je tomu dnes. V průběhu své činnosti bude úřad také moci využívat komplexní soubor vyšetřovacích úkonů s cílem shromažďovat usvědčující i vyviňující důkazy pro důsledné a účinné stíhání před soudy.

4.1. Komplexní evropská reakce v podobě vyšetřování a stíhání přeshraničních teroristických trestných činů

Úřad by dodal evropský rozměr současnému úsilí v boji proti teroristickým trestným činům a vyřešil by stávající nedostatky tím, že by překlenul mezery ve vyšetřování a stíhání těchto trestných činů na úrovni jednotlivých států. Ve srovnání se stávajícím přístupem by úřad vytvořil přímý vztah s jednotlivými orgány členských států a subjekty Unie při řešení případů terorismu. To by mohlo představovat rozhodující kvalitativní zlepšení, díky němuž by bylo vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů v celé Unii účinnější.

Úřad by měl silný mandát ke stíhání teroristických trestných činů v celé Unii, jelikož evropští pověření žalobci by byli integrováni ve vnitrostátních systémech a ruku v ruce by spolupracovali s vnitrostátními donucovacími orgány a kolegium úřadu by rozvíjelo soudržný postup stíhání teroristických trestných činů na úrovni Unie, čímž by se umožnilo účinné a efektivní vyšetřování a stíhání. Zejména by byl úřad schopen řídit vyšetřování, zajišťovat včasné shromažďování důkazů, propojovat a stíhat vzájemně související případy a řešit veškeré problémy s jurisdikcí ještě před předložením věci soudu. Rovněž by úzce spolupracoval s dalšími subjekty Unie, jako je Europol a Eurojust, a měl by tedy strategicky výhodnou pozici k prosazování přístupu Unie k vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů.

4.2. Včasná a dostatečná výměna informací týkajících se teroristických trestných činů

Úřad by mohl vyřešit současné potíže s včasným sdílením informací. Byl by schopen nejen získávat informace o teroristických trestných činech od členských států, ale i pověřovat vnitrostátní orgány, aby shromáždily více informací proaktivním a cíleným způsobem. Totéž platí pro sdílení informací s Eurojustem a Europolem.

Zapojení úřadu by bylo stejně prospěšné, pokud jde o shromažďování, sdílení a využívání některých druhů důkazů. Vzhledem k tomu, že kolegium úřadu bude sestávat z evropských pověřených žalobců pocházejících ze všech zúčastněných členských států, bude mít úřad dobré předpoklady k tomu, aby nakládal s citlivými a důvěrnými informacemi. Úřad by

například prostřednictvím evropských pověřených žalobců a dohlížejících evropských žalobců zajišťoval, že způsoby shromažďování informací zůstanou důvěrné, a byly by dohodnuty jednoznačné kódy pro nakládání s informacemi používanými úřadem. Pro úřad jakožto evropský úřad veřejné žaloby by bylo rovněž snazší spolupracovat s třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi než pro jednotlivé členské státy. V tomto ohledu by úřad používal ustanovení nařízení (EU) 2017/1939 týkajícího se mezinárodní spolupráce a právního rámce, jenž bude vytvořen.

Prostřednictvím integrovaného přístupu vytvoří úřad nové informační kanály na úrovni evropských pověřených žalobců a orgánů členských států, jakož i na centrální úrovni, s institucemi Unie, třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi. Tok informací v celé Unii by tím byl usnadněn. Umožnila by se rychlá reakce na nové trendy a způsoby fungování v oblasti terorismu.

4.3. Propojení fáze vyšetřování a fáze stíhání

Úřad bude mít pravomoc vyšetřovat i stíhat trestné činy, které poškozují nebo ohrožují rozpočet Unie, a výhodnou pravomoc koordinovat policejní vyšetřování, což umožní například rychle zmrazit a zabavit majetek a nařídit zatýkání v celé EU. Tímto způsobem by bylo možné řešit i stávající nedostatky vzniklé v důsledku paralelních a roztříštěných vyšetřování a stíhání v případech terorismu.

Úřad umožní mnohem lépe propojit a koordinovat postupy vyšetřování a stíhání. Vyšetřování nařízené úřadem zajistí, že všechny zapojené orgány budou mít kdykoli a včas přístup k informacím, které potřebují. Kromě toho bude existovat jasná rozhodovací struktura zaměřená na dosažení co nejlepšího výsledku pro všechny dotčené členské státy. Pro vyšetřování trestných činů spadajících do nového mandátu úřadu by byla centrální řídící role úřadu přínosem. Tato vyšetřování by proto mohla postupovat koordinovaně a byly by posouzeny všechny aspekty vyšetřování bez ohledu na to, kde k trestným činům došlo. Koordinovaný přístup k vyšetřování a stíhání by rovněž zajistil, aby se vyšetřovací orgány mohly opírat o pravomoci úřadu, a vyšetřovací úkony by tak mohly být prováděny v tom okamžiku a na tom místě, kde budou nejúčinnější, bez ohledu na to, v jaké části Unie je nutno jednat.

4.4. Účinnost a soudržnost vyšetřování a stíhání

Úřad by byl schopen zajistit soudržné a účinné stíhání teroristických trestných činů, které by zohledňovalo zájmy všech zapojených členských států a Unie jako celku. Evropští žalobci znalí vnitrostátních právních systémů budou zasedat v kolegiu úřadu, což by pomohlo zajistit nejlepší možnou reakci na přeshraniční případy terorismu. Úřad by byl vybaven k tomu, aby řešil problémy s jurisdikcí, jelikož by byl jediným subjektem na úrovni Unie, který by – na základě objektivních kritérií – rozhodoval o tom, ve které zemi bude věc předložena soudu. Díky takovému rozhodnutí o nejvhodnější jurisdikci pro stíhání dané věci by se zabránilo případným konfliktům a zbytečným sporům. Rozšířením pravomocí úřadu na teroristické

trestné činy dotýkající se několika členských států by se tak mohl omezit potenciál pro kompetenční spory v této oblasti a zajistil by se účinný mechanismus pro jejich řešení, pokud budou přetrvávat.

Hypotetický budoucí případ

V členském státě A probíhá vyšetřování trestného činu financování terorismu. Zatímco orgány tohoto členského státu mají jasné náznaky, že dotyčné osoby financují terorismus, není jasné, kde mají být tyto peníze nakonec použity. Současně probíhá v členském státě B vyšetřování činů, které jsou považovány za přípravné akty pro teroristický útok, včetně nákupu materiálu pro výrobu tzv. „špinavé bomby“. Mezitím se v členském státě C vyšetřování zaměřuje na konkrétní internetovou stránku, která obsahuje teroristickou propagandu. Orgány členského státu C mají podezření, že některé uzavřené části této internetové stránky jsou rovněž využívány pro komunikaci mezi členy teroristické skupiny.

Žádný z dotčených členských států dosud nepožádal o pomoc Europol nebo Eurojust, jelikož se domnívají, že tato vyšetřování mají především vnitrostátní povahu. Pouze v případě, že jeden z evropských pověřených žalobců zapojených do vyšetřování v členském státě A upozorní na tento případ úřad, odhalí se vazba mezi těmito případy: financování vyšetřované v členském státě A je ve skutečnosti určeno pro činnosti skupiny připravující „špinavou bombu“ v členském státě B a je zjištěno, že tyto skupiny jsou spolu v kontaktu prostřednictvím internetové stránky prošetřované v členském státě C.

Úřad může zajistit, aby vyšetřovací úkony nutné pro získání přístupu k protokolům dané internetové stránky v členském státě C byly podniknuty ve stejné chvíli, kdy je zatčena financující skupina v členském státě A a skupina připravující bombu v členském státě B, aby neměly žádnou šanci manipulovat s důkazy.

Všechny osoby podezřelé z terorismu mohou být zadrženy současně a další vyšetřovací úkony lze koordinovat a provádět z jednoho úřadu, jenž by rovněž zajistil, aby nevznikaly žádné kompetenční spory a aby shromážděné důkazy byly přípustné.

5. Důsledky rozšíření pravomocí úřadu na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států

5.1. Důsledky pro úřad

Díky jednotnosti institucionální struktury a rozhodovacích postupů může úřad nabídnout významné výhody pro boj proti přeshraničním teroristickým trestným činům. Tato struktura propojuje znalost vnitrostátních právních systémů, poskytuje jedinečný přehled o přeshraniční trestné činnosti v Unii, zajišťuje rychlé rozhodování ve stálých komorách, jejichž prostřednictvím spolupracují evropští žalobci, a účinné navazující činnosti na vnitrostátní úrovni prostřednictvím evropských pověřených žalobců. Systém správy případů zajistí rychlou komunikaci mezi všemi žalobci úřadu na ústřední i místní úrovni v celé Unii.

Institucionální struktura a rozhodovací postupy úřadu by při rozšíření pravomocí úřadu na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států měly zůstat zachovány.

Toto rozšíření pravomocí by však vyžadovalo provedení řady změn v nařízení (EU) 2017/1939, kterým se zřizuje úřad, aby bylo možné zohlednit jeho rozšířený mandát, a s ohledem na stávající zaměření úřadu na finanční trestné činy, které poškozují nebo ohrožují rozpočet Unie. Tyto změny se týkají zejména věcné příslušnosti úřadu, ale vyžadovaly by i řadu dalších úprav. Kromě toho by rozšíření pravomocí úřadu na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států mělo důsledky pro jeho rozpočet a personální obsazení.

Po přijetí rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 86 SFEU (viz výše), by Komise předložila legislativní návrh na změnu nařízení (EU) 2017/1939, aby se pravomoci úřadu rozšířily na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států, včetně nezbytných úprav.

Věcná příslušnost

V současné době je věcná příslušnost úřadu omezena na trestné činy, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie, jak jsou vymezeny ve směrnici (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie[21].

Věcná příslušnost úřadu může být stejným způsobem rozšířena na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států pomocí odkazu na směrnici (EU) 2017/541 o boji proti terorismu[22]. V čl. 86 odst. 4 SFEU je stanovena možnost rozšířit věcnou příslušnost úřadu na řadu závažných trestných činů, které mají přeshraniční rozměr, a Komise pomocí této iniciativy usiluje o takové rozšíření týkající se teroristických trestných činů dotýkající se několika členských států.

Po takovém cíleném rozšíření by byl odpovídajícím způsobem změněn článek 22 nařízení (EU) 2017/1939 tak, že by do něj byl zahrnut nový odstavec, který stanoví, že úřad je příslušný pro trestné činy, na něž se vztahují články 3 až 12 a 14 směrnice (EU) 2017/541, jak byly provedeny ve vnitrostátním právu, pokud se tyto trestné činy dotýkají několika členských států[23].

[21] Viz poznámka pod čarou č. 8.

[22] Směrnice (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV. V souladu s čl. 28 odst. 1 směrnice (EU) 2017/541 mají členské státy směrnici (EU) 2017/541 provést ve vnitrostátním právu do 8. září 2018.

[23] V čl. 86 odst. 4 SFEU se stanoví, že toto rozšíření se může týkat trestných činů, které se dotýkají několika členských států. Tím není vyloučeno, že tyto trestné činy se dotýkají i třetích zemí.

Trestné činy uvedené ve směrnici (EU) 2017/541 zahrnují „teroristické trestné činy“, „trestné činy spojené s teroristickou skupinou“ a řadu „trestných činů spojených s teroristickými činnostmi“, jako je veřejné podněcování ke spáchání teroristického trestného činu, nábor, poskytování a podstoupení výcviku k terorismu, vycestování za účelem terorismu, organizace nebo usnadnění takového vycestování a financování terorismu. Zahrnují nejen samotné spáchání těchto trestných činů, ale i pomoc, návod a pokus.

Zahrnutí těchto trestných činů do pravomoci úřadu by bylo zohledněno v článku 2 nařízení (EU) 2017/1939 (Definice) a bylo by uvedeno další vysvětlení, pokud jde o požadavek, že dané trestné činy se musí dotýkat několika členských států.

Další úpravy nařízení (EU) 2017/1939

Jelikož stávající rámec úřadu je koncipován pro účely vyšetřování a stíhání trestných činů, které poškozují nebo ohrožují rozpočet Unie, a předvádění jejich pachatelů před soud, bude rozšíření pravomocí úřadu na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států vyžadovat provedení dalších následných úprav nařízení (EU) 2017/1939, aby odpovídalo této rozšířené pravomoci.

Prvky, na něž bude třeba se v nařízení zaměřit, zahrnují například definici územní či osobní příslušnosti úřadu, možnou potřebu upravit podmínky pro výkon pravomoci úřadu (které jsou v určitých případech spojeny s aspekty zvláštního významu pro trestné činy ohrožující rozpočet, jako je rozsah škody nebo financování z rozpočtu Unie), pravomoci pro vyšetřování nebo zásady příslušnosti úřadu. Kromě toho obsahuje stávající rámec řadu ustanovení zaměřených na finanční trestné činy s odkazy na finanční limity[24] a požadavky na specifické odborné znalosti v oblasti finančních šetření jakožto výběrového kritéria pro jmenování žalobců úřadu[25]. Tato ustanovení bude nutné odpovídajícím způsobem upravit, aby zohledňovala zvláštní potřeby v oblasti vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů.

Rozpočtové a personální otázky

Rozšíření mandátu úřadu by mělo rovněž důsledky pro jeho rozpočet a personální obsazení vzhledem ke zvýšení pracovní zátěže, které by vyžadovalo větší počet žalobců a jiných zaměstnanců, kteří mají zkušenosti zejména s vyšetřováním a stíháním teroristických trestných činů. Kromě toho by musely být odpovídajícím způsobem upraveny nezbytné

[24] Například v souvislosti s výkonem pravomocí úřadu (články 24 a 25 nařízení (EU) 2017/1939), evokačním právem úřadu (článek 28 nařízení (EU) 2017/1939) nebo postoupením a předáním řízení vnitrostátním orgánům (článek 34 nařízení (EU) 2017/1939).

[25] Články 14 a 16 nařízení (EU) 2017/1939.

bezpečnostní požadavky úřadu. Uvedené důsledky budou dále posouzeny na základě podrobnějších informací, jež budou předloženy v legislativním finančním výkazu přiloženém k budoucímu legislativnímu návrhu.

5.2. Důsledky pro agentury EU a vnitrostátní orgány

Rozšíření pravomocí úřadu na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států by mělo dopad na stávající úkoly a úlohy Europolu a Eurojustu i na vnitrostátní orgány. Například by bylo třeba dále rozvinout schopnost provádět analýzu trestné činnosti na úrovni EU vzhledem k tomu, že tato forma analýzy je jednou z největších výhod sdílení informací na této úrovni. Úřad by mohl být oprávněn nařídit[26] Europolu provádět pro něj analýzy trestné činnosti. Stejně tak by úřad úzce koordinoval svou činnost s Eurojustem, aby se zajistila doplňkovost stíhání vedených úřadem a stíhání, která provádí vnitrostátní orgány, a to s podporou Eurojustu. Tato doplňkovost by posílila úlohu Eurojustu jakožto základního spojovacího článku pro koordinaci stíhání v oblasti přeshraniční trestné činnosti související s terorismem, jako je kyberkriminalita. Zároveň by Eurojust byl schopen zaměřit své zdroje na podporu přeshraničních vyšetřování jiné trestné činnosti, jako je organizovaná trestná činnost, obchod s drogami a obchodování s lidmi.

Vytvořením úzkého vztahu mezi úřadem, Eurojustem a Europolem by mohly vzniknout synergie přínosné pro všechny strany zapojené do boje proti teroristickým trestným činům a zajistilo by se, aby nedocházelo ke zdvojování práce. Tímto způsobem by byly omezené zdroje využívány co nejefektivnějším způsobem.

Rozšíření pravomocí úřadu na teroristické trestné činy by mělo dopad i na jeho spolupráci s jinými orgány Unie nebo vnitrostátními orgány a na způsob a rámec této spolupráce mezi nimi a úřadem. Mezi ně patří například finanční zpravodajské jednotky, které jsou pověřeny mimo jiné řešením podezřelých transakcí zahrnujících financování terorismu.

6. Závěr

Hrozba terorismu je i nadále závažná a neustále se vyvíjí, což vyžaduje silnější reakci ze strany Evropské unie. Posílení kapacit na úrovni Unie pro vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a pohánění pachatelů před soud je součástí komplexní evropské reakce na teroristické hrozby.

[26] Článek 102 nařízení 2017/1939 již stanoví, že úřad „může Europol požádat o analytickou podporu v souvislosti s konkrétním vyšetřováním“, ale zde zmiňovaná pravomoc nařizovat by vyžadovala rovněž změnu nařízení o Europolu.

Jelikož úřad je jediným subjektem Unie s pravomocí vést trestní vyšetřování a stíhat trestné činy před příslušnými vnitrostátními soudy a pohánět pachatele před soud, má nejlepší předpoklady k tomu, aby výrazně posílil stávající úsilí v boji proti teroristickým trestným činům v Evropské unii.

Prostřednictvím tohoto sdělení vyzývá Komise Evropskou radu, aby se s ohledem na nadcházející summit v Sibiu dne 9. května 2019 spolu s Evropským parlamentem touto iniciativou zabývala a rozhodla o rozšíření pravomocí úřadu na teroristické trestné činy dotýkající se několika členských států.