



Bryssel den 12.9.2018
COM(2018) 641 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPEISKA RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**Ett EU som skyddar: ett initiativ för att utsträcka Europeiska åklagarmyndighetens
befogenheter till att även omfatta gränsöverskridande terroristbrott**

*Ett bidrag från Europeiska kommissionen vid ledarnas möte i Salzburg den 19-20
september 2018*

”Europeiska unionen måste också bli starkare i kampen mot terrorism. De tre senaste åren har vi gjort verkliga framsteg. Men vi saknar fortfarande förmågan att agera snabbt vid gränsöverskridande terrorhot. (...) Jag ser också mycket som talar för att den nya europeiska åklagarmyndigheten ska få i uppdrag att beivra gränsöverskridande terrorbrott.”

Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen den 13 september 2017

1. Inledning

Terrorism är en av de största utmaningar som våra samhällen står inför vår tid. Terroristhandlingar är en av de allvarligaste formerna av brott och strider mot själva de värden som Europeiska unionen bygger på.

Ett starkare Europa måste skydda sina medborgare och se till att terrorister snabbt ställs inför rätta. I sitt tal om tillståndet i unionen i september 2017 lade Jean-Claude Juncker fram ett antal åtgärder med utsikter till ett starkare, mer enat och mer demokratiskt EU fram till 2025. Som en uppföljning lägger kommissionen fram detta initiativ för att utvidga Europeiska åklagarmyndighetens¹ behörighet att utreda och lagföra terrorism.

Under senare år har terrorhotet i Europeiska unionen legat på en hög nivå och har fortsatt att utvecklas. Utöver framväxten av nya former av terroristattacker har internetpropaganda och nätverkande på sociala medier blivit ett kraftfullt verktyg för terrorister att nå ut i EU för rekrytering, radikalisering och insamling av medel². Terroristhotet är närvarande och utgör ett långsiktigt problem som kräver ett övergripande och strukturerat svar från unionen, bland annat genom utredning och lagföring av terroristbrott i hela EU.

¹ Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

² Europol Te-Sat report (European Union Terrorism Situation and Trend Report) 2018.

Europeiska unionen har, utan att överskrida de begränsningar som fastställs i fördraget³, vidtagit kraftfulla åtgärder när det gäller att hantera terroristhot, särskilt inom ramen för den europeiska säkerhetsagendan 2015⁴ och i arbetet för att skapa en effektiv och verklig säkerhetsunion⁵. Den vidtog åtgärder för att förhindra att terrorister får utrymme att genomföra attacker, kriminalisera terroristbrott i hela unionen, förbättra utbytet av information om brottsbekämpning mellan medlemsstaterna, motverka radikaliserings och stärka förvaltningen av unionens yttre gränser. Unionens byråer, särskilt Eurojust och Europol har fått en stärkt roll när det gäller att underlätta det rättsliga samarbetet och polissamarbetet inom EU, inbegripet samordning och informationsutbyte i ärenden som rör terrorism, på begäran av de nationella myndigheterna. Ett förslag till en förordning om att förhindra spridning av innehåll med terroristanknytning på nätet antas tillsammans med detta meddelande⁶.

Även om betydande framsteg har gjorts och det finns lyckade exempel på gränsöverskridande samarbete, saknar unionen möjligheter till lagföring på europeisk nivå på detta område, vilket omfattar alla steg från att utreda, lagföra och avsluta gränsöverskridande terroristbrott. Även om inte alla medlemsstater har varit lika exponerade för terroristhot under de senaste åren⁷, kan brister i utredningar och lagföring i en medlemsstat leda till offer eller ökade risker i andra medlemsstater eller i unionen som helhet.

Den nyligen inrättade Europeiska åklagarmyndigheten ansvarar för att utreda och lagföra brott som påverkar unionens ekonomiska intressen⁸. Europeiska åklagarmyndighetens grundakt, förordning (EU) 2017/1939, trädde i kraft den 20 november 2017⁹. 20 medlemsstater¹⁰ deltar. Sedan dess har ytterligare två medlemsstater anslutit sig till det fördjupade samarbetet¹¹.

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet Att genomföra den europeiska säkerhetsagendan mot terrorism och bana väg mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, COM(2016) 230 final, 20 april 2016. Se den senaste lägesrapporten om säkerhetsunionen, COM (2018) 470 final (13.6.2018) samt tidigare rapporter för en översikt över de framsteg som gjorts i kampen mot terrorism och andra hot mot säkerheten i Europeiska unionen.

⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Europeiska säkerhetsagendan, COM (2015) 185 final, 28.4.2015.

⁵ Artikel 4.2 i EU-fördraget.

⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om att förhindra spridning av innehåll med terroristanknytning på nätet, COM(2018) 640, 11 september 2018.

⁷ Se Europol Te-Sat-rapporterna för 2015, s.13, 2016, s. 15, 2017, s. 11, och 2018, s. 10.

⁸ För definitioner av de brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens materiella behörighet, se Europaparlamentets och rådets direktiv 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens

finansiella intressen, EUT 198, 28.7.2017, s. 29.

⁹ Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

¹⁰ Österrike, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Republiken Tjeckien, Estland, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Italien,

Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Spanien.

¹¹ Den 1 augusti 2018 bekräftade kommissionen Nederländernas deltagande i det fördjupade samarbetet om

Arbete pågår för att säkerställa att Europeiska åklagarmyndigheten blir fullt operativ senast i slutet av 2020. Detta initiativ kommer inte att påverka inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med den befintliga förordning (EU) 2017/1939.

2. Kommissionens initiativ

Kommissionen lägger fram detta initiativ, som skulle innebära en ändring av fördraget, för att utvidga Europeiska åklagarmyndighetens behörighet till att omfatta terroristbrott som berör mer än en medlemsstat, som en del av det övergripande och förstärkta europeiska svaret på terrorisshot.

Detta meddelande åtföljs av en bilaga med ett kommissionsinitiativ för ett möjligt antagande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 86.1 och 86.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget* i syfte att utvidga Europeiska åklagarmyndighetens behörighet till att omfatta terroristbrott som berör mer än en medlemsstat.

Artikel 86.4 i EUF-fördraget ger möjlighet att utvidga Europeiska åklagarmyndighetens behörighet. Enligt artikel 86.4 i EUF-fördraget har Europeiska rådet befogenhet att anta ett beslut om ändring av artikel 86 i EUF-fördraget för att utsträcka Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter till att även omfatta grov brottslighet som berör mer än en medlemsstat. Europeiska rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande och efter att ha hört kommissionen.

Begreppet enhällighet i artikel 86.4 i EUF-fördraget avser inte bara de medlemsstater som deltar i Europeiska åklagarmyndigheten¹² utan inbegriper även de övriga. Även om det i detta förenklade förfarande för ändring av fördraget inte förutsätter att Europeiska rådet ska agera på förslag av kommissionen, utgör detta inget hinder för kommissionen att lägga fram ett initiativ.

Europeiska rådet får ändra artikel 86.1 och 86.2 i EUF-fördraget i syfte att utsträcka Europeiska åklagarmyndighetens materiella behörighet till att omfatta alla, vissa eller endast ett av de grova brott som har ett gränsöverskridande inslag. Detta begrepp innefattar de särskilt allvarliga brott med en gränsöverskridande dimension som avses i artikel 83.1 i EUF-

inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 196, 2.8.2018). Den 7 augusti 2018 bekräftade kommissionen Maltas deltagande i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 201, 8.8.2018).

¹² Europeiska åklagarmyndigheten inrättades inom ramen för ett fördjupat samarbete, med till dags dato 22 deltagande medlemsstater, se fotnoterna 9, 10 och 11.

fördraget. Som ett ytterligare krav får Europeiska åklagarmyndighetens behörighet utsträckas endast med avseende på i samband med ”grova brott som påverkar mer än en medlemsstat”.

Efter Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 86 i EUF-fördraget skulle kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av förordning (EU) 2017/1939 i syfte att bemyndiga Europeiska åklagarmyndigheten och införa eventuella anpassningar som kan krävas för att upprätthålla effektiviteten i Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet för att utreda och lagföra terrorism. I och med att förordningen ändras är det inte möjligt att ha en variabel geometri inom Europeiska åklagarmyndigheten som skulle innebära att medlemsstaterna deltar med avseende på olika delar av dess behörighet. På samma sätt skulle icke deltagande medlemsstater som senare kan tänkas ansluta sig till Europeiska åklagarmyndigheten vara tvungna att delta fullt ut.

3. Brister i utredningen och lagföringen av gränsöverskridande terroristbrott

Trots de betydande framsteg görs i kampen mot terrorism och andra hot mot säkerheten i Europeiska unionen, särskilt i samband med den europeiska säkerhetsagendan och arbetet i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, kvarstår ett antal brister i de nuvarande rättsliga, institutionella och operativa ramarna kvarstår. Det finns framför allt ingen gemensam syn på hur gränsöverskridande terrorbrott ska lagföras.

3.1. Fragmenteringen av utredningar av terroristbrott

För närvarande är de nationella brottsbekämpande och domstolarna ensamma ansvariga för att utreda och lagföra terroristbrott. Deras befogenheter upphör dock vid de nationella gränserna, medan terroristbrott mycket ofta har en gränsöverskridande dimension¹³. Detta leder ofta till olika nationella tillvägagångssätt vid utredning och lagföring, samt till bristande informationsutbyte, samordning och samarbete mellan de olika berörda myndigheterna över gränserna.

Under åren har unionen infört en rad åtgärder för att förbättra det gränsöverskridande samarbetet när det gäller terroristbrott. I synnerhet arbetar Eurojust och Europol redan nu för att underlätta samarbetet på de rättsliga och brottsbekämpande områdena samt samordning och informationsutbyte i ärenden som rör allvarlig gränsöverskridande brottslighet på begäran av de nationella myndigheterna. Eurojusts roll kommer att stärkas ytterligare genom den nya rättsliga ram som ska börja tillämpas 2019¹⁴.

¹³ Se ovan och artikel 83.1 i EUF-fördraget.

¹⁴ Den 19 juni 2018 nådde Europaparlamentet och rådet en överenskommelse om reformen av Eurojust och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/... av den... om Europeiska unionens byrå för

Antalet Eurojustärenden som rör bekämpning av terroristbrott mer än fördubblades under perioden mellan 2015 och 2017¹⁵, samtidigt som antalet gemensamma utredningsgrupper fördubblades¹⁶. De ärenden som handläggs av Eurojust visar tydligt på det växande behovet av en gemensam och samordnad strategi mellan de nationella rättsliga myndigheterna. Medlemsstaterna begär bistånd av Eurojust t.ex. för att utbyta information och bevis, påskynda verkställigheten av ömsesidig rättslig hjälp och framställningar om utlämning, europeiska arresteringsorder och europeiska utredningsorder samt inrätta gemensamma utredningsgrupper.

Erfarenheter från Eurojust visar också att även om brottsutredningar och lagföring på detta område i allmänhet anses som högprioriterade av medlemsstaterna, utgår myndigheterna ofta från ett nationellt perspektiv med hänsyn till kopplingarna till nationella säkerhetsaspekter. Den känsliga karaktären hos terrorismrelaterade utredningar kan skapa ytterligare hinder för myndigheter att dela information och öppna utredningar utöver vad som är strikt nödvändiga i ett nationellt fall.

Till följd av detta utreds och lagförs terrorism parallellt och isolerat i flera medlemsstater. Följden blir att dessa brotts komplexitet och/eller gränsöverskridande natur inte alltid beaktas på rätt sätt. Den nationella jurisdiktionens gränser kan således vara ett hinder för att förstå och motverka verksamhet som utförs av terrorister, terroristceller eller terroristnätverk som verkar på ett gränsöverskridande plan.

Även om både Eurojust och Europol konsekvent bidrar med ett starkt stöd till de nationella myndigheterna i deras arbete med att bekämpa terrorism, kan de endast agera på grundval av framställningar om stöd från nationella myndigheter. Eftersom ingen av dem har de befogenheter som krävs för att utföra aktivt samordnade, effektiva och proportionerliga lagföringsåtgärder på unionsnivå, kan de inte komma till rätta med fragmenteringen i lagföringen av terroristbrott.

3.2. Brister vad gäller ett tidseffektivt utbyte av information om terroristärenden mellan nationella myndigheter och EU-organ

Även om unionen har vidtagit åtgärder för att förbättra det strukturella utbytet av information, framför allt genom att verka för starkare och smartare informationssystem vad gäller säkerhet, gränsförvaltning och migrationshantering¹⁷, kvarstår stora utmaningar när det gäller att få till

straffrättsligt samarbete (Eurojust), som ersätter och upphäver rådets beslut 2002/187/RIF kommer snart att antas formellt och träda i kraft.

¹⁵ Fyrtioett fall 2015, 67 fall under 2016 och 87 fall under 2017.

¹⁶ Under 2017 inrättades 12 gemensamma utredningsgrupper för att bekämpa terrorism, jämfört med 4 under 2016 och 3 under 2015.

¹⁷ Se den fjortonde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion (COM(2018) 211

stånd ett snabbt utbyte av information i samband med särskilda brottsutredningar eller lagföringsåtgärder.

När det gäller informationsutbyte i terroristärenden anger Eurojust i sin senaste rapport om utländska terroriststridande¹⁸ att det inte finns något harmoniserat tillvägagångssätt med avseende på den information som utbyts. Skillnaderna kvarstår vad gäller volym, typen och omfattningen av information som varje medlemsstat delar med sig av till Eurojust. Detta är ett av skälen till att vikten av att dubbelkontrollera rättslig information i syfte att lagföra terroristbrott på nytt betonades i samband med det möte om terrorismbekämpning som anordnades av Eurojust i juni 2018.¹⁹ På grund av detta icke-optimala informationsutbyte fortsätter Eurojusts förmåga att identifiera befintliga kopplingar till pågående utredningar och åtal, inbegripet kopplingar till andra medlemsstater, att lida av begränsningar.

Dessutom kräver utredning och lagföring av terroristbrott i konkreta gränsöverskridande ärenden kräver snabba och samordnade insatser från alla brottsbekämpande och rättsliga myndigheter, för att säkerställa att ingen bevisning går förlorad och för att förhindra ytterligare, eventuellt sammanlänkade, terroristbrott. Detta visar sig dock vara en ganska stor utmaning när det gäller gränsöverskridande ärenden som utreds av olika myndigheter i flera medlemsstater. Stödet från Europol och Eurojust kan delvis bidra till att mildra dessa problem. Varken Europol eller Eurojust har befogenhet att tvinga nationella myndigheter att tillhandahålla specifik information eller utföra utredningsåtgärder, vilket innebär att information är inte alltid tillgänglig i tid. Samtidigt är tidsaspekten avgörande för att nå framgång i insatser mot terrorism och för att säkerställa att ytterligare, eventuellt sammanlänkade, terroristbrott kan förhindras.

3.3. Insamling, utbyte och användning av känsliga typer av bevisning

Säkerställandet av att uppgifter som samlas in är giltiga som bevis är av avgörande betydelse för en framgångsrik lagföring av brott, oavsett kategori. Detta gäller särskilt terroristärenden, där åtal också baseras på indicier (övervakning, vittnesmål, avlyssning). Eurojusts rapporter om fällande domar i terroristmål (*Terrorism Conviction Monitor reports*)²⁰ visar att det även finns problem kring insamling, utbyte och användning av vissa typer av uppgifter som ska användas som bevis vid åtal i terroristmål. Särskilt i terroristmål gäller att insamlingen av uppgifter ofta är beroende av att man använder särskilda utredningsmetoder, eller tar hjälp av

slutlig, 17.4.2018) för en översikt.

¹⁸ Rådets dokument 15515/17, 2 juli 2018.

¹⁹ Se Eurojusts pressmeddelande av den 21 juni 2018 med ytterligare hänvisningar: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. I detta gemensamma uttalande efterlyste ett antal medlemsstater inrättandet av ett europeiskt rättsligt terrorismbekämpningsregister som skulle föras hos Eurojust.

²⁰ Se Eurojusts rapporter om fällande domar i terroristmål, nr 28, maj 2018, s. 16–18, 38, nr 27, mars 2017, s. 32, nr 25, juni 2016, s. 29–31.

specialiserade behöriga myndigheter i medlemsstaterna. Sådan information vidarebeordras ofta inte. Skälen till detta kan vara att man vill skydda informationskällor, se till att uppgiftslämnare förblir anonyma eller säkerställa att de metoder varigenom vilka informationen samlades in förblir skyddade.

3.4. Glapp mellan utredningsfas och åtal

Nära samordnade insatser mellan brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter är av särskilt stor betydelse i ärenden som rör terrorism. Beslut om anhållande eller husrannsakingar måste verkställas samtidigt, och nödvändiga tillstånd från rättsliga myndigheter erhållas i god tid. Det är därför avgörande att samarbetet mellan utredande myndigheter och åklagarmyndigheter fungerar smidigt. Även om samarbetet mellan nationella myndigheter, Europol och Eurojust fungerar, kan det vara så att olika nationella prioriteringar eller känsliga beröringspunkter, eller helt enkelt (den bristande) tillgången på resurser, påverkar det slutliga resultatet. Det finns ingen central myndighet på unionsnivå som kan ge vägledning med avseende på såväl utrednings- som lagföringsaspekter i gränsöverskridande fall av terrorism, och på så sätt säkerställa ett verkligt friktionsfritt samarbete mellan alla berörda myndigheter på både nationell nivå och EU-nivå, inom strikta tidsfrister och sekretessramar.

3.5. Ineffektiva parallella utredningar och åtal

Terroristbrott påverkar ofta flera länder. Ofta är det även så att de involverar misstänkta eller påverkar offer av olika nationalitet. Behörighetskonflikter kan uppstå t.ex. när brottsoffer kommer från olika medlemsstater, vilket kan ge följden att alla berörda medlemsstater vill utöva behörighet med avseende på samma terroristbrott. I flera nyligen inträffade fall av terrorism hävdade två eller flera medlemsstater parallellt behörighet att åtala för samma brott på olika grunder, såsom offrets nationalitet eller territoriell behörighet. Sådana parallella åtal kan leda till situationer som aktualiserar principen om ne bis in idem.

Det finns för närvarande inte någon lämplig unionsmekanism för att hantera sådana situationer. I ärenden som påverkar mer än en medlemsstat kan utrednings- eller lagföringsåtgärder av myndigheterna i en medlemsstat ha konsekvenser för utredningar eller lagföringar som äger rum i andra medlemsstater. Särskilt i fall som rör terroristceller med medlemmar som är verksamma i olika medlemsstater är samordnade insatser helt avgörande för att undvika att bevis eller misstänkta försvinner. Även om Eurojust kan spela en avgörande roll vid samordningen av utredningar kan den med nuvarande rättsliga ram inte fatta beslut om behörighetskonflikter, och tvinga medlemsstaternas myndigheter att avstå från att utöva sin behörighet.

De ovannämnda beskrivs illustreras i rutan nedan:

Hypotetiskt fall

En cell jihadistiska terrorister använder sig av agenter i flera av EU:s medlemsstater.

Dessa får inte kommunicera, om de ens känner till varandra, och tar endast emot instruktioner via krypterade meddelanden. De har alla olika uppgifter, till exempel att hyra bilar, införskaffa kemiska material, samla in information om möjliga mål, införskaffa falska identitetshandlingar etc., medan den operativa chefen agerar från ett tredjeland.

Tack vare information som erhållits genom brottsbekämpande verksamhet i medlemsstat A upptäcker de behöriga myndigheterna att falska handlingar upprättats för fiktiva personer och griper den misstänkte. De är medvetna om att handlingarna är avsedda för en större terroristcell och de terroristhandlingar den avser att begå och lagför personen för dokumentförfalskning.

Brottsbekämpande verksamhet i medlemsstat B gör det möjligt för myndigheterna att identifiera en person som köpt stora mängder bekämpningsmedel, enligt misstankarna för att producera en bomb, och därefter gripa denne i egenskap av "ensamvarg", utan att myndigheterna är medvetna om terroristcellen eller andra medlemmar av denna.

Terroristgruppens ledare i det tredje landet blir medveten om de brottsbekämpande och judiciella verksamheterna i medlemsstaterna A och B och terroristcellen anpassar sina terrorplaner.

De icke samordnade åtgärderna i medlemsstaterna A och B leder till åtal och enskilda fällande domar, men det större nätverket och dess verksamhet förblir oupptäckta, medan de återstående delarna av terroristnätverket kan anpassa sina planer och fortsätta sin terroristverksamhet.

4. Europeiska åklagarmyndigheten kan hantera de befintliga bristerna

Även om Eurojust och Europol tillför ett betydande mervärde när det gäller att stödja de nationella myndigheterna och underlätta det rättsliga samarbetet på grundval av befintliga instrument för ömsesidigt bistånd och ömsesidigt erkännande, finns det ingen gemensam europeisk strategi för utredning och lagföring av terroristbrott. Europol och Eurojust kan inte till fullo åtgärda de befintliga bristerna i samband med utredning och lagföring av gränsöverskridande terrorbrott, eftersom de inte har och inte kan ges de nödvändiga befogenheterna enligt fördraget. Däremot är det enligt fördraget möjligt att ge Europeiska åklagarmyndigheten sådana befogenheter.

Mot bakgrund av det ovan konstaterade bristerna behövs det en starkare europeisk dimension är nödvändig för att säkerställa en enhetlig, ändamålsenlig och effektiv rättslig uppföljning av dessa brott i hela det europeiska området med frihet, säkerhet och rättvisa. Terroristbrott påverkar alla medlemsstater och unionen som helhet, och därför måste en lösning på europeisk nivå övervägas. Det finns mycket som talar för att Europeiska åklagarmyndigheten skulle tillföra ett mervärde i kampen mot terroristbrott och bidra till att åtgärda de konstaterade bristerna.

Europeiska åklagarmyndighetens funktion

Europeiska åklagarmyndigheten är ett oberoende europeiskt åklagarorgan som verkar på unionsnivå och har som uppdrag att utreda och lagföra brott mot hela unionens finansiella intressen. Europeiska åklagarmyndighetens integrerade struktur omfattar den europeiska chefsåklagaren och europeiska åklagare. Tillsammans bildar de åklagarmyndighetens kollegium, som är organiserat i permanenta avdelningar. Verksamheten kommer att bedrivas vid Europeiska åklagarmyndighetens huvudkontor i Luxemburg. Huvudkontoret kommer att vägleda och övervaka de europeiska delegerade åklagarna som befinner sig i de deltagande medlemsstaterna. De är en integrerad del av Europeiska åklagarmyndigheten och kommer att ha till uppgift att utreda och föra Europeiska åklagarmyndighetens talan vid behöriga nationella domstolar.

Det centrala kontoret övervakar, leder och övervakar de utredningar och lagföringar som utförs av europeiska delegerade åklagare och säkerställer en konsekvent utrednings- och lagföringspolitik i hela Europa, vilket möjliggör en effektiv och målinriktad uppföljning. De europeiska delegerade åklagarna kommer att vägleda de nationella brottsbekämpande myndigheternas arbete, särskilt polis, tull och utredande myndigheter på det finansiella området.

Det kommer att finnas ett direkt och omedelbart informationsutbyte såväl inom Europeiska åklagarmyndigheten som mellan Europeiska åklagarmyndigheten och nationella brottsbekämpande myndigheter och EU-organ, däribland Eurojust, Europol och Olaf.

Europeiska åklagarmyndigheten kommer att verka som en enda myndighet i alla deltagande medlemsstater, vilket i princip innebär att det, i motsats till vad som är fallet idag, inte kommer finnas något behov av tillfälliga gemensamma utredningsgrupper eller framställningar om ömsesidig rättslig hjälp. I sin verksamhet överlag kommer Europeiska åklagarmyndigheten också att kunna använda sig av en omfattande uppsättning utredningsåtgärder för att samla såväl inculperande som exculperande bevisning för en konsekvent och effektiv lagföring i domstol.

4.1. Ett övergripande europeiskt svar genom utredning och lagföring av gränsöverskridande terroristbrott

Europeiska åklagarmyndigheten skulle tillföra en europeisk dimension till de nuvarande insatserna för att bekämpa terrorism och ta itu med de aktuella bristerna, genom att överbrygga skillnaderna mellan nationella insatser när det gäller att utreda och lagföra dessa brott. Jämfört med den nuvarande hållningen skulle Europeiska åklagarmyndigheten skapa en direkt förbindelse med medlemsstaternas myndigheter och unionsaktörer vid hanteringen av terroristärenden. Detta skulle kunna vara en avgörande kvalitativ förbättring som bidrar till att effektivisera utredning och lagföring av terroristbrott i hela unionen.

Europeiska åklagarmyndigheten skulle ha goda förutsättningar att lagföra terroristbrott i hela unionen, med europeiska delegerade åklagare verkar nära de nationella systemen, hand i hand med nationella brottsbekämpande myndigheter, och med ett Europeiska åklagarmyndighetens kollegium som utvecklar en enhetligt system för lagföring på unionsnivå för att bekämpa terroristbrott och på så sätt möjliggöra effektiva utredningar och åtal. Den skulle i synnerhet kunna besluta om utredningar, säkerställa snabb insamling av ytterligare bevisning, koppla samman och gemensamt lagföra i mål som har anknytning till varandra och lösa eventuella frågor som rör jurisdiktion innan ett ärende anhängiggörs vid domstol. Den skulle också ha ett nära samarbete med andra unionsaktörer, t.ex. Eurojust och Europol, och därmed ha goda förutsättningar att säkerställa att unionens strategi för utredning och lagföring av terroristbrott genomförs.

4.2. Snabbt och tillräckligt utbyte av information om terroristbrott

Europeiska åklagarmyndigheten skulle kunna övervinna de nuvarande svårigheterna med ett snabbt informationsutbyte. Den skulle inte bara kunna få information om terroristbrott från medlemsstaterna utan även ge de nationella myndigheterna i uppdrag att samla in mer information på ett proaktivt och målinriktat sätt. Detsamma gäller för informationsutbyte med Eurojust och Europol.

Europeiska åklagarmyndighetens medverkan skulle vara lika fördelaktig i fråga om insamling, delning och användning av vissa typer av bevis. Med hänsyn till att Europeiska åklagarmyndighetens kollegium kommer att bestå av europeiska åklagare från alla deltagande medlemsstater, kommer Europeiska åklagarmyndigheten att vara väl lämpad att hantera känslig och konfidentiell information. Europeiska åklagarmyndigheten skulle till exempel, genom de europeiska delegerade åklagarna och de övervakande, säkerställa att sätten att inhämta information förblir konfidentiella, och att man enas om tydliga hanteringskoder för den information som används av Europeiska åklagarmyndigheten. Det skulle också vara lättare för Europeiska åklagarmyndigheten att samarbeta med tredjeländer eller internationella organisationer, än vad som skulle vara fallet för enskilda medlemsstater. I detta avseende skulle Europeiska åklagarmyndigheten gynnas av de bestämmelser i förordning (EU) 2017/1939 som rör internationellt samarbete och den rättsliga ram som kommer att skapas.

Med sitt integrerade arbetssätt kommer Europeiska åklagarmyndigheten att skapa nya informationskanaler såväl på nivån för de europeiska delegerade åklagarna och medlemsstaternas myndigheter, som på central nivå, med unionsorgan, tredjeländer och internationella organisationer. Informationsflödet inom hela unionen skulle underlättas. Detta skulle möjliggöra snabba reaktioner på nya tendenser och tillvägagångssätt i samband med terrorism .

4.3. En sammanhängande utrednings- och lagföringsfas

Europeiska åklagarmyndigheten kommer att vara behörig att både utreda och lagföra brott som påverkar unionens budget och ha fördelen att kunna samordna polisutredningar, vilket till

exempel gör det möjligt att snabbt frysa och beslagta tillgångar och besluta om anhållanden i hela EU. Detta skulle också bidra till att hantera de befintliga brister som skapats till följd av parallella och fragmenterade utredningar och lagföringar i terroristmål.

Europeiska åklagarmyndigheten kommer att möjliggöra ett långt mer sammankopplat och samordnat utrednings- och lagföringssystem. Utredningar som leds av Europeiska åklagarmyndigheten kommer att säkerställa att alla berörda myndigheter alltid kan få tillgång till den information de behöver i tid. Dessutom kommer det att finnas en tydlig beslutsstruktur som är inriktad på att uppnå ett optimalt resultat för alla berörda medlemsstater. Utredningar av brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens nya uppdrag skulle gynnas av denna centrala styrande roll för Europeiska åklagarmyndigheten. Utredningarna skulle därmed kunna genomföras på ett väl samordnat sätt, med beaktande av alla aspekter av utredningen, oberoende av var brotten begåtts. En samordnad strategi för utredning och lagföring skulle också säkerställa att de undersökande myndigheterna kan förlita sig på Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter att säkerställa att utredningsåtgärder vidtas vid den tidpunkt och på den plats där detta är mest effektivt, oberoende av var i unionen dessa åtgärder måste vidtas.

4.4. Effektivitet och samstämmighet i fråga om utredningar och lagföringar

Europeiska åklagarmyndigheten skulle ha förmåga att säkerställa en samstämmig och effektiv lagföring för terroristbrott, som skulle ta hänsyn till alla berörda medlemsstaters och unionens intressen. Europeiska åklagare med kunskap om nationella rättssystem kommer att sitta i Europeiska åklagarmyndighetens kollegium, vilket bidrar till att säkerställa bästa möjliga reaktion i gränsöverskridande terroristärenden. Europeiska åklagarmyndigheten skulle, på grund av dess karaktär av enda aktör på unionsnivå, ha goda förutsättningar att hantera frågor om jurisdiktion, och skulle – på grundval av objektiva kriterier – besluta var lagföring ska ske. Ett sådant beslut om bäst lämpade jurisdiktion för att väcka åtal i ett ärende skulle förebygga eventuella konflikter och förhindra onödiga tvister. En utvidgning av Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter till att omfatta terroristbrott som påverkar fler än en medlemsstat skulle på så sätt kunna bidra till att minska risken för behörighetskonflikter på detta område och ge en effektiv mekanism för lösa sådana delar om de ändå skulle uppstå.

Hypotetiskt framtida fall

I medlemsstat A pågår en utredning om finansiering av terroristbrott. Även om myndigheterna i den medlemsstaten har tydliga indikationer på att de berörda personerna finansierar terrorism, är det oklart för dem var pengarna slutligen är avsedda att användas. Samtidigt pågår en utredning i medlemsstat B rörande handlingar som anses utgöra förberedelser för en terroristattack, inklusive inköp av material för att bygga en så kallad ”smutsig bomb”. I medlemsstat C pågår samtidigt en utredning rörande en särskild webbplats som innehåller terroristpropaganda. Myndigheterna i medlemsstat C misstänker att vissa icke åtkomliga delar av webbplatsen också används för kommunikation mellan medlemmar i en terroristgrupp.

Ingen av de berörda medlemsstaterna har ännu begärt stöd från Europol eller Eurojust, eftersom de anser att dessa utredningar i första hand är av nationell karaktär. Det är först när Europeiska åklagarmyndigheten får kännedom om ärendet genom en av de europeiska delegerade åklagare som deltar i utredningen i medlemsstat A som kopplingen mellan dessa ärenden avslöjas: den finansiering som utreds i medlemsstat A är i själva verket riktad till den verksamhet som bedrivs av den grupp som är i färd med att tillverka en ”smutsig bomb” i medlemsstat B, och det uppdagas att dessa grupper faktiskt står i kontakt med varandra på den webbplats som är under utredning i medlemsstat C.

Europeiska åklagarmyndigheten kan säkerställa att de utredningsåtgärder som krävs för att få tillgång till loggarna på webbplatsen i medlemsstat C äger rum samtidigt som ”finansieringsgruppen” i medlemsstat A och ”förberedelsegruppen” i medlemsstat B anhålls, så att de inte har någon möjlighet att manipulera bevisen.

Alla misstänkta terrorister som är inblandade kan gripas samtidigt, och ytterligare utredningsåtgärder kan samordnas och genomföras från en enda myndighet, vilket också skulle säkerställa att inga behörighetskonflikter uppstår och att den bevisning som inhämtats kan tas upp.

5. Verkningarna av att Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter utvidgas till att omfatta terroristbrott som berör fler än en medlemsstat

5.1. Inverkan på Europeiska åklagarmyndigheten

Europeiska åklagarmyndigheten, med sin integrerade institutionella struktur och sina integrerade beslutsprocesser, erbjuder betydande fördelar i kampen mot gränsöverskridande terroristbrott. Denna struktur samlar kunskap om de nationella rättssystemen, möjliggör en unik översikt över gränsöverskridande brottslighet i unionen, ger förutsättningar för snabba beslut via permanenta avdelningar, inom vilka de europeiska åklagarna är verksamma, och säkerställer en effektiv uppföljning på nationell nivå genom europeiska delegerade åklagare. Ett ärendehanteringssystem kommer att säkerställa snabba kommunikationsflöden mellan alla åklagare inom Europeiska åklagarmyndigheten på central och lokal nivå i hela unionen. Europeiska åklagarmyndighetens institutionella struktur och beslutsprocesser bör bibehållas när Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter utsträcks till att omfatta terroristbrott som påverkar fler än en medlemsstat.

Denna befogenhetsutsträckning skulle dock kräva ett antal ändringar av förordning (EU) 2017/1939 om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten mot bakgrund av det nya bredare mandatet och med hänsyn till Europeiska åklagarmyndighetens nuvarande fokus på ekonomiska brott riktade mot unionens budget. Dessa ändringar berör särskilt Europeiska åklagarmyndighetens materiella behörighet, men skulle också kräva ett antal andra ändringar. Vidare skulle en utvidgning av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet till att även omfatta terroristbrott som drabbar fler än en medlemsstat också ha en inverkan på Europeiska åklagarmyndighetens budget och personal.

Efter Europeiska rådets beslut om att ändra artikel 86 i EUF-fördraget (se ovan) vill kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av förordning (EU) 2017/1939 i syfte att utsträcka Europeiska åklagarmyndighetens behörighet till att även omfatta terroristbrott som påverkar fler än en medlemsstat, inklusive nödvändiga anpassningar.

Materiell behörighet

Europeiska åklagarmyndighetens materiella befogenheter omfattar för närvarande brott som skadar unionens ekonomiska intressen, i enlighet med definitionen i direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen²¹.

Europeiska åklagarmyndighetens materiella behörighet kan på samma sätt utsträckas till att omfatta terroristbrott som berör fler än en medlemsstat genom en hänvisning till direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism²². Artikel 86.4 i EUF-fördraget ger möjlighet att utsträcka Europeiska åklagarmyndighetens materiella befogenheter till en rad allvarliga brott med gränsöverskridande inslag och genom detta initiativ eftersträvar kommissionen en utvidgning inriktad på terroristbrott som berör fler än en medlemsstat.

Till följd av en sådan riktad utvidgning skulle artikel 22 i förordning (EU) 2017/1939 ändras i enlighet med detta, genom införande av ett nytt stycke som anger att Europeiska åklagarmyndigheten ska vara behörig i fråga om brott i enlighet med vad som föreskrivs i artiklarna 3–12 och 14 i direktiv (EU) 2017/541, såsom det genomförs i nationell lagstiftning, när dessa brott påverkar mer än en medlemsstat.²³

De brott som avses i direktiv (EU) 2017/541 inbegriper ”terroristbrott”, ”brott med anknytning till en terroristgrupp” och ”brott med anknytning till terroristverksamhet”, såsom offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering, tillhandahållande och mottagande av utbildning för terrorismsyften, resor för terrorismsyften, organiserande eller underlättande av sådana resor samt finansiering av terrorism. Det endast själva utförandet av dessa brott som avses, utan även medhjälp, anstiftan och försök inbegrips.

²¹ Se fotnot 8.

²² Direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF. I enlighet med artikel 28.1 i direktiv (EU) 2017/541 ska medlemsstaterna införliva direktiv (EU) 2017/541 senast den 8 september 2018.

²³ I artikel 86.4 i EUF-fördraget anges att utsträckningen kan gälla brott som påverkar mer än en medlemsstat. Detta utesluter inte att tredjeländer också påverkas av dessa brott.

Artikel 2 i förordning (EU) 2017/1939 ("definitioner") skulle återspegla att dessa brott inbegripits i Europeiska åklagarmyndighetens befogenhetsområde och på ett tydligare sätt klargöra att brotten i fråga måste påverka mer än en medlemsstat.

Andra anpassningar av förordning (EU) 2017/1939

Eftersom Europeiska åklagarmyndighetens nuvarande ram är utformad för utredning och lagföring av med avseende på brott som riktar sig mot unionens budget, kommer utsträckningen av dess befogenheter till terroristbrott som påverkar mer än en medlemsstat att kräva andra följdanpassningar av förordning (EU) 2017/1939 för att göra den ändamålsenlig för en sådan utvidgad behörighet.

Till de frågor som skulle behöva behandlas i förordningen hör exempelvis avgränsningen av Europeiska åklagarmyndighetens territoriella och personliga befogenheter, det eventuella behovet av att anpassa villkoren för utövandet av Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter (som i vissa fall är kopplade till aspekter som är särskilt relevanta för brott som riktar sig mot budgeten, såsom skadornas omfattning eller nivån på finansiering från unionens budget), dess utredningsbefogenheter eller principer för jurisdiktion. Den nuvarande ramen innehåller dessutom ett antal bestämmelser som är inriktade på ekonomisk brottslighet, med hänvisningar till finansiella gränsvärden²⁴, krav på särskild sakkunskap inom området för finansiella utredningar som ett urvalskriterium för utnämningen av de åklagare som är knutna till Europeiska åklagarmyndigheten²⁵ dessa bestämmelser måste anpassas i enlighet med detta för att ta hänsyn till de särskilda behoven vid utredning och lagföring av terroristbrott.

Överväganden rörande budget och personal

Utsträckandet av Europeiska åklagarmyndighetens mandat skulle också få konsekvenser för Europeiska åklagarmyndighetens budget och personal, mot bakgrund av den ökade arbetsbördan. Det kommer att behövas ytterligare åklagare och annan personal med särskild erfaren när det gäller att utreda och lagföra terroristbrott. Dessutom skulle Europeiska åklagarmyndighetens nödvändiga säkerhetskrav behöva anpassas i enlighet med detta. Dessa konsekvenser kommer att utvärderas ytterligare på grundval av mer detaljerad information som ska lämnas i den finansieringsöversikt för rättsakt som åtföljer ett framtida lagstiftningsförslag.

²⁴ Exempelvis i samband med utövandet av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet (artiklarna 24 och 25 i förordning (EU) 2017/1939), Europeiska åklagarmyndighetens rätt att överta förfaranden (artikel 28 i förordning (EU) 2017/1939) eller hänskjutande till och

²⁵ överförande av förfaranden till nationella myndigheter (artikel 34 i förordning (EU) 2017/1939).
Artiklarna 14 och 16 i förordning (EG) 2017/1939.

5.2. Konsekvenser för EU:s byråer och nationella myndigheter

En utvidgning av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet vad gäller terroristbrott som berör mer än en medlemsstat skulle inverka på Europols och Eurojusts nuvarande uppgifter och roller, men också på de nationella myndigheterna. Förmågan att genomföra brottsanalyser på EU-nivå bör till exempel vidareutvecklas, eftersom denna form av analys är en av de mest påtagliga fördelarna med att dela information på denna nivå. Europeiska åklagarmyndigheten skulle kunna bemyndigas att ge Europol i uppdrag²⁶ att utföra brottsanalytiskt arbete för Europeiska åklagarmyndighetens räkning. På samma sätt skulle Europeiska åklagarmyndigheten nära samordna sitt arbete med Eurojust för att säkerställa komplementaritet mellan åtal som väcks av Europeiska åklagarmyndigheten och åtal som väcks av nationella myndigheter med stöd Eurojust. Denna komplementaritet skulle stärka Eurojusts roll som en viktig länk för samordnade åtal på området för gränsöverskridande brott med anknytning till terrorism, såsom it-brottslighet. Samtidigt skulle Eurojust kunna ägna resurser åt att stödja gränsöverskridande utredningar av andra brott, såsom organiserad brottslighet, narkotikahandel och människohandel.

Genom att etablera en nära förbindelse mellan Europeiska åklagarmyndigheten, Eurojust och Europol skulle man kunna skapa synergier som gynnar alla inblandade i kampen mot terroristbrott och säkerställa att det inte förekommer dubbelarbete. På detta sätt skulle knappa resurser komma till effektivast möjliga användning.

Ett utsträckande av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet till terroristbrott skulle också påverka dess arbete med andra unionsmyndigheter eller nationella myndigheter, liksom formerna och ramen för Europeiska åklagarmyndighetens samarbete med dessa myndigheter. Till dessa hör exempelvis finansiella underrättelseenheter som ansvarar för hanteringen av misstänkta transaktioner som inbegriper finansiering av terrorism.

6. Slutsats

Hotet från terrorismen är fortsatt stort och fortsätter att utvecklas, vilket kräver ännu kraftfullare insatser från Europeiska unionens sida. En starkt kapacitet på unionsnivå för att utreda och lagföra terroristbrott är en del av de omfattande europeiska insatserna mot terroristhot.

²⁶ i artikel 102 i förordning (EG) nr 2017/1939 föreskrivs redan att Europeiska åklagarmyndigheten ”kan be Europol att bistå myndigheten med analytiskt stöd vid en särskild utredning som genomförs av Europeiska åklagarmyndigheten”, men den befogenhet att ge instruktioner som avses här skulle kräva att även Europolförordningen ändras.

Eftersom Europeiska åklagarmyndigheten är det enda unionsorganet med befogenhet att genomföra brottsutredningar och väcka åtal inför behöriga nationella domstolar har Europeiska åklagarmyndigheten mycket goda förutsättningar att avsevärt förbättra de pågående insatserna för att bekämpa terrorbrott i Europeiska unionen.

Genom detta meddelande uppmanar kommissionen Europeiska rådet, inför toppmötet i Sibiu den 9 maj 2019, att tillsammans med Europaparlamentet föra detta initiativ vidare och att besluta om att utsträcka Europeiska åklagarmyndighetens behörighet till att även omfatta terroristbrott som påverkar mer än en medlemsstat.