

Bruksela, 2 grudnia 2014 r.
(OR. en)

15715/2/14
REV 2

LIMITE

JAI 902
PESC 1201
COSI 117
COPS 308
ENFOPOL 373
COTER 82
SIRIS 79
FRONT 242
EUROJUST 213

NOTA

Od:	Koordynator UE ds. Zwalczania Terroryzmu
Do:	Rada
Dotyczy:	Zagraniczni bojownicy i powrotozcy: dokument do dyskusji

W dokumencie 16002/1/14 przedstawiono ocenę poziomu wdrożenia środków zatwierdzonych przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 9–10 października 2014 r. Oprócz tego ministrowie proszeni są o wskazówki polityczne dotyczące dwóch konkretnych obszarów: reakcji wymiaru sprawiedliwości na zjawisko zagranicznych bojowników oraz dalszego usprawniania wymiany informacji dotyczących zagranicznych bojowników.

Reakcja wymiaru sprawiedliwości

Mimo że reagowanie wymiaru sprawiedliwości na zjawisko zagranicznych bojowników uległo poprawie, nie jest adekwatne do skali problemu (ok. 10 wyroków skazujących na ok. 3000 obywateli/mieszkańców UE mających związek ze zjawiskiem zagranicznych bojowników). Wyzwaniem są w szczególności trzy kwestie, które wymagają ukierunkowania pod względem politycznym.

1. Ramy prawne

W dniu 24 września 2014 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 2178, która nakłada na państwa członkowskie ONZ wymóg, by uznały za przestępstwo podróże zagraniczne odbywane w celach terrorystycznych oraz finansowanie i ułatwianie takich podróży. Część państw członkowskich, jeszcze zanim przyjęto rezolucję ONZ, zaktualizowała swoje ramy prawne, aby lepiej zająć się wyzwaniem, którym jest zjawisko zagranicznych bojowników; inne państwa pracują nad tym lub rozważają taką możliwość.

W październiku 2014 r. Rada zwróciła się do Komisji, między innymi w świetle przyjęcia rezolucji RB ONZ nr 2178(2014), by nadal monitorowała skuteczność reagowania opartego na decyzji ramowej i przeanalizowała sposoby zaradzenia ewentualnym niedociągnięciom, przyjmując za podstawę sprawozdanie z wdrażania wspomnianej decyzji z września 2014 r., sprawozdanie Eurojustu i wszelkie stosowne informacje.

Na forum CATS, gdzie przeprowadzono dyskusje w oparciu o dokument Koordynatora UE ds. Zwalczania Terroryzmu¹, państwa członkowskie wahały się co do aktualizacji decyzji ramowej, kwestionując taką konieczność i powołując się na pilną potrzebę wdrożenia rezolucji RB ONZ nr 2178, co można szybciej osiągnąć na szczeblu krajowym.

Następujące argumenty przemawiają za zaktualizowaniem decyzji ramowej, podobnie jak to uczyniono w 2008 r., gdy decyzja ramowa z 2002 r. przestała być wystarczająca w obliczu wydarzeń na arenie międzynarodowej: jeśli decyzja ramowa nie zostanie zaktualizowana, przestanie stanowić miarę minimalnej wymaganej kryminalizacji terroryzmu w całej UE. Zharmonizowana kryminalizacja przestępstw związanych z zagranicznymi bojownikami w całej UE zapewniłaby wspólne ramy prawne, które byłyby istotnym punktem odniesienia dla agencji UE i ułatwiłyby współpracę transgraniczną. Przy braku wspólnych minimalnych norm różnice pod względem kryminalizacji mogą powodować luki w ściganiu przestępstw. Takie zaktualizowanie i zharmonizowanie stanowiłyby istotny sygnał polityczny i byłyby inspiracją dla państw trzecich.

¹ Dokument 14188/14.

Prace nad aktualizacją decyzji ramowej byłyby same w sobie użyteczne, gdyż oznaczałyby konieczność przeprowadzenia strategicznej debaty politycznej na temat różnorodnych podejść politycznych stosowanych przez wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych w odniesieniu do zagranicznych bojowników. Możliwe byłoby przeprowadzenie kontroli sądowej przez Trybunał Sprawiedliwości. Aktualizacja decyzji ramowej UE miałaby charakter dodatkowy i równoległy w stosunku do krajowych środków już podejmowanych przez państwa członkowskie w związku z rezolucją RB ONZ nr 2178, odpowiednio do pilnego charakteru przedmiotowej kwestii. Decyzja ramowa 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu² zmieniona decyzją ramową 2008/919/WSiSW³, jeśli się jej nie zaktualizuje, może pozostać w tyle za wydarzeniami, zarówno na szczeblu światowym, jak i krajowym.

W swoim sprawozdaniu⁴ Eurojust zauważa, że na poziomie krajowym szereg państw członkowskich wskazało już na konieczność rozszerzenia wykazu przestępstw terrorystycznych – w odpowiedzi na zagrożenie związane z zagranicznymi bojownikami – poza przestępstwa ujęte w decyzji ramowej oraz że brak unijnego wspólnego podejścia w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i wspólnych minimalnych norm może powodować wystąpienie luk w ściganiu przestępstw. W sprawozdaniu Eurojustu stwierdza się również, że decyzją ramową nie są objęte rodzaje przestępstw związanych z podróżą zagranicznych bojowników, w odniesieniu do których to przestępstw rezolucja RB ONZ nr 2178 (2014) nakłada na państwa członkowskie wymóg kryminalizacji. Eurojust sugeruje, że należy zastanowić się nad przeglądem ram prawnych UE odnoszących się do zwalczania terroryzmu, tak by odpowiedzieć na ewoluujące zagrożenie ze strony zagranicznych bojowników i zapewnić wspólny punkt odniesienia w zakresie prowadzenia dochodzeń i ścigania. Stwierdza on, że dostosowanie minimalnych norm unijnych stanowiłoby zdecydowany sygnał polityczny, zapewniłoby minimalną wspólną podstawę reagowania na zjawisko zagranicznych bojowników i pozwoliłoby na dokładne porównanie doświadczeń i podjęcie uzasadnionych decyzji co do dalszych działań. Eurojust z zadowoleniem przyjmuje prowadzoną na szczeblu UE debatę dotyczącą skuteczności reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i jest gotowy udzielić dalszej pomocy poprzez zorganizowanie posiedzenia strategicznego.

W związku z wszystkimi opisanymi elementami Rada proszona jest o opinie na temat dalszych działań.

² Dz.U. L 164 z 22.6.2002, s. 3–7.

³ Dz.U. L 330 z 9.12.2008, s. 21–23.

⁴ Zagraniczni bojownicy: opinie Eurojustu na temat tego zjawiska i reakcja wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, zaktualizowane sprawozdanie, listopad 2014 r., *Eurojust restricted*.

2. Międzynarodowa pomoc prawna i dzielenie się wzorcowymi rozwiązaniami w zakresie gromadzenia dowodów

Jak zauważono także w sprawozdaniu Eurojustu, zbieranie i wykorzystywanie dowodów w odniesieniu do zagranicznych bojowników stanowi wyzwanie pod względem praktycznym i prawnym: trudno jest uzyskać dowody z pola walki w Syrii i Iraku, nie jest łatwe zbieranie i wykorzystywanie dowodów opartych na zasobach internetowych, niejednokrotnie, by uzyskać dostęp do dowodów, niezbędna jest transgraniczna pomoc prawna (zagraniczni bojownicy przemieszczają się przez terytoria innych państw, dostawcy usług internetowych mogą mieć siedzibę za granicą). W swoim sprawozdaniu Eurojust stwierdza, że znaczne korzyści przyniosłoby skoordynowanie na szczeblu UE rozstrzygnięcia problemów prawnych dotyczących gromadzenia i dopuszczalności dowodów elektronicznych w postępowaniach dotyczących terroryzmu. Eurojust zaleca wymienianie doświadczeń przez krajowe organy sądowe i gromadzenie wzorcowych rozwiązań odnoszących się do dowodów opartych na zasobach internetowych.

W swoim sprawozdaniu Eurojust podkreśla konieczność zacieśnienia międzynarodowej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w postępowaniach dotyczących zagranicznych bojowników. Mimo że wzmocniono współpracę Eurojustu z Bałkanami Zachodnimi, Turcją, USA i partnerami schengenскими, nie ma systematycznej współpracy z państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Jeśli chodzi o region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, Europolowi zlecono jedynie współpracę z Marokiem, Turcją i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi. CEPOL organizuje programy szkoleniowe dla regionu Bałkanów, lecz dla Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej – jeszcze nie.

Czy należy zwrócić się do Komisji o dokładniejsze przeanalizowanie wyzwań związanych dowodami w kontekście zjawiska zagranicznych bojowników i do Eurojustu o organizowanie posiedzeń strategicznych/taktycznych?

Czy należy zlecić odpowiednim grupom roboczym zastanowienie się nad tym, w jaki sposób można by w sposób bardziej strategiczny wykorzystywać agencje UE w ramach współpracy z państwami trzecimi, zwłaszcza z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu?

3. Programy dotyczące zaprzestania działalności terrorystycznej i rehabilitacji w kontekście postępowania sądowego

Dodatkowym wyzwaniem, któremu w związku ze zjawiskiem zagranicznych bojowników muszą sprostać systemy sądowe państw członkowskich, jest potrzeba ustanowienia programów dotyczących rehabilitacji i zaprzestania działalności terrorystycznej, służących jako alternatywa dla postępowania karnego, warunek zwolnienia z aresztu śledczego, albo alternatywa dla kary pozbawienia wolności (np. jako warunek zawieszenia kary; zapobiega to także ryzyku dalszej radykalizacji zagranicznych bojowników w więzieniu oraz radykalizacji innych osadzonych pod wpływem powrotowców – weterani przyczyniają się bowiem do radykalizacji w więzieniach), w przypadku gdy zagraniczni bojownicy skazani są na karę pozbawienia wolności lub gdy korzystają z wcześniejszego zwolnienia. Szereg państw członkowskich zaczęło już opracowywać takie środki w kontekście sądowym lub pracuje nad tym. Pomocne są w tym względzie podejście interdyscyplinarne i międzyagencyjne.

Czy Komisję należy poprosić o przeanalizowanie, jaki byłby najlepszy sposób ustanawiania takich programów dotyczących rehabilitacji i zaprzestania działalności terrorystycznej, ułatwienie dzielenia się wzorcowymi rozwiązaniami, a także o rozważenie udzielenia wsparcia dla tych projektów, w oparciu o doświadczenia centrum doskonałości RAN i Eurojustu?

Wymiana informacji

Aby usprawnić i zmaksymalizować wymianę informacji dotyczących zagranicznych bojowników, podjęto znaczne wysiłki, które opisano w załączniku do niniejszego dokumentu; były to wysiłki odnoszące się do: intensywniejszego wykorzystywania SIS i bazy Interpolu zawierającej dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży (SLTD), jak również punktu kontaktowego Europolu, negocjacji w sprawie unijnego systemu danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) oraz wykorzystywania danych pasażera przekazywanych przed podróżą (API) i krajowych jednostek do spraw informacji o pasażerach (PIU), wzajemnego udostępniania danych przez Europol i Frontex.

Pozostaje jednak wiele do zrobienia. Należy przeanalizować i wdrożyć następujące środki:

1. Państwa członkowskie dostarczają coraz więcej informacji do **punktu kontaktowego „Travellers” Europolu**, lecz liczba zgłaszanych do Europolu spraw jest nadal niewielka w stosunku do tego, czego można oczekiwać na podstawie szacunkowej liczby zagranicznych bojowników, których państwa członkowskie zgłaszają jako znane im przypadki; organy ścigania państw członkowskich są zatem proszone o bardziej systematyczne dostarczanie Europolowi odpowiednich informacji; państwa członkowskie proszone są również o rozważenie, czy istnieje wartość dodana zaangażowania partnerów międzynarodowych, takich jak służba celna i ochrony granic USA oraz Interpol, a także Eurojust. Państw członkowskie, aby usprawnić przekazywanie informacji do Europolu, a także wzmocnić bezpośrednie kontakty operacyjne między ich odnośnymi jednostkami ds. zwalczania terroryzmu, proszone są także o przystępowanie do wspólnych struktur współpracy, które są tworzone z inicjatywy prezydencji w Europolu w celu lepszego reagowania na zjawisko zagranicznych bojowników. Ponadto, ponieważ niedobór informacji w Europolu wynika po części z tego, że służby specjalne nie dzielą się rutynowo swoimi informacjami z Europolem, różne państwa członkowskie powinny zastanowić się wspólnie z Europolem (który aktualnie prowadzi studium wykonalności) nad możliwością stosowania technologii MA3TCH; jest to technologia wykorzystywana obecnie przez FIU.NET⁵ do celów zwalczania terroryzmu, jako sposób zapewnienia analizy rozdystrybuowanych i zintegrowanych danych i współpracy, która to technologia łączy w sposób wirtualny lokalne źródła informacji niejawnych poprzez zdecentralizowany system komputerowy; pozwoliłoby to na identyfikowanie w czasie rzeczywistym informacji, o ograniczonym dostępie („need-to-know” information), bez przekazywania informacji do Europolu.

2. Interpol zapewnia swoim państwom członkowskim bazy danych, które umożliwiają (ukierunkowaną) dystrybucję informacji dotyczących osób poszukiwanych, w tym zagranicznych bojowników; jest to bardzo pożyteczne i rzeczywiście wyjątkowe narzędzie dzielenia się informacjami o zagranicznych bojownikach wśród państw członkowskich i kluczowych partnerów międzynarodowych, takich jak USA i Turcja; aby zmaksymalizować wykorzystanie tych baz danych, eksperci powinni przeanalizować i zapewnić metody harmonizowania krajowych praktyk umieszczania krajowych informacji o zagranicznych bojownikach w taki sposób, by lepiej nadawały się do wykorzystania przez odpowiednie państwa trzecie, a jednocześnie pod względem dystrybucji były ograniczone do zainteresowanych partnerów.

⁵ W odniesieniu do technologii MA3TCH zob. Udo Kroon, CIO FIU.Net, Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Niderlandy, udo.kroon@fiu.net, „Ma3tch: Privacy AND Knowledge”, *„Dynamic Networked Collective Intelligence”*, 2013 IEEE International Conference on Big Data

3. Celem Eurojustu jest propagowanie dzielenia się wzorcowymi rozwiązaniami i wiedzą w odniesieniu do zagranicznych bojowników i powrotowców oraz usprawnienie w ten sposób dochodzenia i ścigania. Eurojust wciąż zbiera i analizuje odpowiednie wyroki dotyczące (niedoszłych) zagranicznych bojowników i powrotowców. Analiza doświadczeń w zakresie orzecznictwa ma służyć budowie wiedzy pozwalającej lepiej zrozumieć to zjawisko i jego specyfikę, zbadać pewne kwestie powtarzające się, jak i interesujące elementy szczególne zjawiska zagranicznych bojowników i krajowych reakcji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Należy zachęcać państwa członkowskie do optymalnego wykorzystania możliwości wymiany informacji dotyczących ścigania sądowego i skazań z Eurojustem, jak określono w decyzji Rady 2005/671/JHA z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych.

Czy ministrowie zgadzają się na przedstawione powyżej dalsze działania?
