

Bruxelles, 10. rujna 2014.
(OR. en)

13040/14

DROIPEN 103
ENFOPOL 262

NASLOVNICA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	5. rujna 2014.
Za:	g. Uwe CORSEPIUS, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2014) 554 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o provedbi Okvirne odluke Vijeća 2008/919/PUP od 28. studenoga 2008. o izmjeni Okvirne odluke 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma

Za delegacije se u privitku nalazi dokument COM(2014) 554 final.

Priloženo: COM(2014) 554 final



Bruxelles, 5.9.2014.
COM(2014) 554 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o provedbi Okvirne odluke Vijeća 2008/919/PUP od 28. studenoga 2008. o izmjeni
Okvirne odluke 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma**

{SWD(2014) 270 final}

SADRŽAJ

<u>1.</u>	<u>Uvod</u>	3
<u>1.1.</u>	<u>Kontekst</u>	3
<u>1.2.</u>	<u>Najvažniji elementi i svrha Okvirne odluke iz 2008.</u>	3
<u>1.3.</u>	<u>Područje primjene izvješća o provedbi</u>	4
<u>2.</u>	<u>Prenošenje u državama članicama</u>	5
<u>2.1.</u>	<u>Kriminalizacija novih kaznenih djela javnog provociranja, regrutiranja i osposobljavanja za terorizam</u>	5
<u>2.1.1.</u>	<u>Javno provociranje</u>	5
<u>2.1.2.</u>	<u>Regrutiranje za terorizam</u>	6
<u>2.1.3.</u>	<u>Osposobljavanje za terorizam</u>	8
<u>2.2.</u>	<u>Sporedna kaznena djela</u>	9
<u>2.2.1.</u>	<u>Pomaganje i supočinjenje</u>	9
<u>2.2.2.</u>	<u>Pokušaj počinjenja djela</u>	9
<u>2.3.</u>	<u>Kazne za fizičke osobe</u>	10
<u>3.</u>	<u>Zaključne primjedbe</u>	10

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Okvirne odluke Vijeća 2008/919/PUP od 28. studenoga 2008. o izmjeni Okvirne odluke 2002/475/PUP o suzbijanju terorizma

1. Uvod

1.1. Kontekst

Okvirnom odlukom 2002/475/PUP¹ o suzbijanju terorizma stvoreni su temelji za usklađivanje odredbi kaznenog prava o kaznenim djelima terorizma. Zbog rastuće prijetnje radikalizacije, regrutiranja i terorizma Okvirnom odlukom 2008/919/PUP² propisana su nova kaznena djela javnog provociranja radi počinjenja kaznenog djela terorizma, regrutiranja i osposobljavanja za terorizam. Slična teroristička kaznena djela već su propisana Konvencijom Vijeća Europe o prevenciji terorizma iz 2005. UN je također pozvao države da istraže načine i sredstva za suzbijanje poticanja terorističkih djela kao i manifestacija terorizma na internetu.³

Države članice bile su obvezne donijeti provedbene mjere te o njima podnijeti izvješće do 9. prosinca 2010. Komisija je na temelju tih informacija trebala sastaviti izvješće. Vijeće je nakon toga do 9. prosinca 2011. trebalo procijeniti jesu li države članice poduzele potrebne mjere za usklađivanje s Okvirnom odlukom iz 2008.⁴ Od 1. prosinca 2014. Komisija će biti nadležna za procjenu sukladnosti država članica i pokretanje postupka zbog povrede ako je potrebno.

1.2. Najvažniji elementi i svrha Okvirne odluke iz 2008.

Okvirnom odlukom iz 2008. propisana su tri nova kaznena djela povezana s terorizmom: „javno provociranje radi počinjenja kaznenog djela terorizma”, „regrutiranje za terorizam” i „osposobljavanje za terorizam”⁵. Od država članica zahtijeva se da kriminaliziraju djela pomaganja i supočinjenja novih kaznenih djela⁶. Kriminalizacija pokušaja počinjenja djela regrutiranja i osposobljavanja za terorizam nije obvezna⁷.

¹ SL L 164, 22.6.2002., str. 3. – 7.

² SL L 330, 9.12.2008., str. 21. – 23.

³ Vidi Rezoluciju Vijeća Sigurnosti UN-a 1624(2005) te Globalnu antiterorističku strategiju UN-a iz 2006.

⁴ Vidi članak 3. stavke 1. i 2. Okvirne odluke iz 2008.

⁵ Vidi članak 1. stavak 1. Okvirne odluke iz 2008. o izmjeni članka 3. Kaznena djela povezana s terorističkim aktivnostima prema definiciji iz članka 3. Okvirne odluke iz 2002. uključivala su samo tešku krađu, ucjenu i izradu lažnih upravnih dokumenata s ciljem počinjenja terorističkih kaznenih djela. Dodana su nova kaznena djela u članak 3. stavak 1. točke od (a) do (c), a prethodna kaznena djela iz članka 3. točke (a) do (c) sada se nalaze u članku 3. stavak 1. pod točkama od (d) do (f).

⁶ Vidi članak 1. stavak 2. Okvirne odluke iz 2008. o izmjeni članka 4. Okvirne odluke iz 2002. (kojim se uvodi članak 4. stavak 1. Okvirne odluke iz 2002.)

⁷ Vidi članak 1. stavak 2. Okvirne odluke iz 2008. o izmjeni članka 4. Okvirne odluke iz 2002. (kojim se uvodi članak 4. stavak 4. Okvirne odluke iz 2002.)

Ciljevi Okvirne odluke iz 2008. su smanjenje širenja poruka i materijala kojima bi se ljudi mogli poticati na terorističke napade⁸ i prilagodba postojećeg zakonodavstva promjenama u načinu djelovanja terorista i njihovih pristaša. To se osobito odnosi na zamjenjivanje strukturiranih i hijerarhijski organiziranih skupina poluautonomnim ćelijama ili pojedincima koji djeluju samostalno te na sve veće korištenje internetom za nadahnjivanje, mobiliziranje, podučavanje i osposobljavanje lokalnih terorističkih mreža i pojedinaca.⁹ Postojeće odredbe za provedbu Okvirne odluke iz 2002. smatrane su nedostatnima jer njima nisu nužno bila kriminalizirana ponašanja kao što su širenje poruka javnog provociranja kojima se ne potiče neka određena osoba na počinjenje terorističkog kaznenog djela, širenje poruka kojima se potiče na pridruživanje teroristima bez pozivanja na neko konkretno terorističko kazneno djelo ili širenje terorističkih znanja na internetu koje nije usmjereno na podržavanje aktivnosti neke konkretne terorističke skupine. Svrha Okvirne odluke iz 2008. bila je premostiti taj raskorak, promicati provedbu zakona te poboljšati policijsku i pravosudnu suradnju.

U članku 2. Okvirne odluke iz 2008. pojašnjava se da to neće za posljedicu imati obvezivanje država članica na poduzimanje mjera koje su, među ostalim, u suprotnosti s temeljnim načelima koja se odnose na slobodu izražavanja. U članku 3. stavku 1. države članice podsjećaju se na potrebu osiguravanja da je kriminalizacija razmjerna s legitimnim postavljenim ciljevima, da je nužna u demokratskom društvu i da isključuje svaki oblik nasumičnosti i diskriminacije. U tim se odredbama odražavaju zaštitne mjere iz članka 12. Konvencije Vijeća Europe. Osim toga, nova kaznena djela ne uključuju širenje materijala u znanstvene, akademske ili informativne svrhe ili radi izražavanja polemičkih ili kontroverznih stajališta u javnim debatama o osjetljivim političkim pitanjima što je zajamčeno pravom na slobodu izražavanja.

1.3. Područje primjene izvješća o provedbi

Opisi i analiza u ovom izvješću prvenstveno se temelje na informacijama koje su dostavile države članice i koje su dopunjene javno dostupnim informacijama i zaključcima vanjske studije.

U izvješću je naglasak stavljen na mjere koje su države članice dosad poduzele za propisivanje novih kaznenih djela, uključujući s njima povezanih sporednih kaznenih djela i odgovarajuće kazne¹⁰. U njemu se ocjenjuje jesu li države članice provele Okvirnu odluku iz 2008. u određenom vremenskom roku, ispunjavaju li zahtjeve u pogledu jasnoće i pravne sigurnosti te jesu li ostvarile njome zadane ciljeve. Područje primjene i potencijal za provođenje uspješnih kaznenih progona tih kaznenih djela ovise o ispravnoj provedbi (neizmijenjenih) odredbi Okvirne odluke iz 2002. Iako se ovim izvješćem ne ocjenjuje ili

⁸ Vidi uvodnu izjavu 7. Okvirne odluke iz 2008.

⁹ Vidi posebno uvodne izjave 4. i 5. Okvirne odluke iz 2008. Vidi također najnovije izvješće o situaciji i trendovima na području terorizma u Europskoj uniji za 2014. koje je objavio Europol. U njemu se, među ostalim, ističe upotreba interneta i društvenih medija kao alata za planiranje, financiranje, regrutiranje, komuniciranje, podučavanje, osposobljavanje i propagandu za koju se vjeruje da je pridonijela ubrzanju (samo) radikalizacije među građanima EU-a.

¹⁰ Vidi također uvodnu izjavu 11. Okvirne odluke iz 2008.

ponovo ocjenjuje ispunjavanje tih odredbi,¹¹ u njemu se ukazuje na zaključke prethodnih izvješća o provedbi te na u njima utvrđene nedostatke.¹² Ako se ne uklone, ti će nedostaci imati utjecaja na područje primjene za nova kaznena djela javnog provociranja, regrutiranja i osposobljavanja za terorizam.

2. PRENOŠENJE U DRŽAVAMA ČLANICAMA

2.1. Kriminalizacija novih kaznenih djela javnog provociranja, regrutiranja i osposobljavanja za terorizam

Većina država članica kriminalizirala je javno provociranje, regrutiranje i osposobljavanje za terorizam, iako je područje primjene tih odredbi u nekim slučajevima manje od onog predviđenog Okvirnom odlukom iz 2008.

Većina država članica morala je donijeti posebne odredbe s obzirom na to da pripremne ili nedovršene aktivnosti nisu izričito kriminalizirane te nisu bile obuhvaćene općim odredbama koje se odnose na sudjelovanje i pokušaj kaznenog djela. Nakon donošenje Konvencije o prevenciji terorizma Vijeća Europe iz 2005., određeni broj država članica donio je mjere za kriminaliziranje tri nova kaznena djela (**DK, EE, IT, LV, MT, FI i UK**).¹³ Tek je mali broj država članica tvrdio da bi se predmetno ponašanje moglo pokriti postojećim općim odredbama.

Većina država članica prenijela je Okvirnu odluku iz 2008. izmjenama ili uvođenjem novih odredbi u kazneni zakon, dok je manji broj donio ili izmijenio posebne zakone o suzbijanju terorizma (**IE, CY, PT, RO, SE i UK**) ili se pritom oslanjao na druge zakone, kao što je Zakon o tisku iz 1881. (**FR**).¹⁴

Relativno mali broj država članica koje su trebale donijeti nove mjere to je i napravio u predviđenom roku (**DE, ES, CY, NL, SI, SK i SE**). Druge države članice Okvirnu odluku iz 2008. prenijele su tek 2011. (**BG, CZ, AT, PL i PT**), 2012. (**FR, LU i RO**) i 2013. (**BE, HR, LT i HU**). Dvije države članice još uvijek nisu donijele potrebno zakonodavstvo (**IE i EL**).¹⁵

¹¹ U većini slučajeva države članice dostavile su samo informacije koje su bile neophodne za ocjenu sukladnosti s izmijenjenim člancima 3. i 4. Okvirne odluke.

¹² Vidi prvo izvješće o provedbi od 8. lipnja 2004. (COM(2004) 409 završna verzija i SEC(2004) 688) te drugo izvješće o provedbi od 6. studenoga 2007. (COM(2007) 681 završna verzija i SEC(2007) 1463). Iz tih izvješća o provedbi proizlazi da postoje nedostaci u pogledu provođenja odredbi koje se odnose na osnovna teroristička kaznena djela (vidi članak 1. Okvirne odluke iz 2002.), odgovornost pravnih osoba (vidi članke 7. i 8. Okvirne odluke iz 2002.) te na pravila o nadležnosti (vidi članke 9. i 10. Okvirne odluke iz 2002.).

¹³ Sve države članice (osim **CZ**) potpisale su Konvenciju. Neke države članice još uvijek je nisu ratificirale (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT i UK**).

¹⁴ Za detaljan pregled zakonodavnih mjera koje su donijele države članice, vidi tablicu 1. radnog dokumenta službi Komisije (SWD(2014)xxx).

¹⁵ Irska vlada dostavila je prijedlog Zakona o kaznenom pravosuđu (Teroristička kaznena djela) (Izmjena) iz 2012. i obavijestila Komisiju da ga namjerava uputiti u Parlament. Opis u ovom izvješću temelji se na tom prijedlogu zakona. Grčka vlada obavijestila je Komisiju da priprema prijedlog zakona pod nazivom „Ratifikacija Europske konvencije o prevenciji terorizma i Protokola o izmjeni Europske konvencije o suzbijanju terorizma te povezanog zakonodavstva”, ali nije podnijela taj prijedlog zakona.

2.1.1. Javno provociranje

Članak 3. stavak 1. točka (a) Okvirne odluke iz 2002., kako je izmijenjen, javno provociranje definira kao „...širenje, ili drukčije stavljanje na raspolaganje, poruke javnosti s namjerom poticanja na počinjenje jednog ili više kaznenih djela navedenih u članku 1. stavku 1. točkama od (a) do (h), kada takvo ponašanje, bez obzira zagovara li izravno kaznena djela terorizma ili ne, uzrokuje opasnost od počinjenja jednog ili više takvih kaznenih djela;...”

Manje od polovine država članica donijelo je posebne odredbe kojima se izričito kriminalizira širenje poruke javnosti s ciljem poticanja kaznenih djela terorizma i koje su pažljivo usklađene s tekstom Okvirne odluke iz 2008. (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI i UK**). Preostale države članice odlučile su osloniti se na odredbe kojima se u općenitijem smislu kriminaliziraju djela „provociranja” (**BG, DK, MT, PL, PT, SK i SE**), „poticanja” (**EE, FR, IT, LV, LT i HU**) ili pomaganja ili podržavanja kaznenih djela terorizma (**CZ, NL, AT i PL**).

Oslanjanjem na odredbe kojima se u općenitijem smislu definira javno poticanje ili provociranje umjesto oslanjanja na samu namjeru poticanja kaznenih djela terorizma kako se zahtijeva Okvirnom odlukom iz 2008. za posljedicu bi moglo imati kriminalizaciju samo „izravnog provociranja”¹⁶, a ne i „neizravnog provociranja” kojim se tek stvara opasnost od počinjenja jednog ili više kaznenih djela (**BG, EE i FR**, države u kojima je ta odredba izričito ograničena na izravno provociranje, **IT, LT, HU i MT**). Ipak, „neizravno provociranje” može biti obuhvaćeno ako su nacionalnim odredbama pokrivene pripremne aktivnosti ili pomaganje (kao što je izgleda slučaj u **CZ, EE, NL, AT, PL i PT**), ponašanje kojim se tek stvara opasnost od počinjenja (kao što je izgleda slučaj u **LV, AT i SK**) bez obzira na to je li rezultiralo počinjenjem ili pokušajem počinjenja kaznenih djela terorizma (**CZ i SE**) ili nacionalni sudovi primjenjuju te odredbe na ponašanje koje se može kvalificirati kao neizravno provociranje (kao što je izgleda slučaj u **DK**).

Neke države članice pojašnjavaju da je javno provociranje kažnjivo bez obzira na to je li njime osoba potaknuta (npr. **UK**) i bez obzira na to je li kazneno djelo terorizma počinjeno (npr. **IE, CY i LU**), a to je slučaj i s ponašanjem kojim se općenito potiču kaznena djela terorizma (**UK**).

Neke države članice kriminaliziraju ne samo provociranje kaznenih djela terorizma, već i provociranje radi pripremanja i poticanja tih kaznenih djela (**UK**) ili poticanja na vođenje osposobljavanja ili sudjelovanja u njemu (**RO**). Neke države članice kriminaliziraju ne samo djelo širenja, već i djelo pribavljanja ili posjedovanja materijala namijenjenog terorističkoj propagandi (**DE i UK**). Iako se u većini država članica kriminalizira samo postupanje s predumišljajem, u najmanje jednoj državi članici kriminalizirano je i neodgovorno postupanje (**UK**). Naposljetku, neke države članice propisale su posebna kaznena djela, kao što je djelo javnog širenja terorističke propagande uz djelo poticanja terorizma (**UK**), javno veličanje, promicanje ili odobravanje terorizma (**DK, ES, LT, AT, SI i SK**) ili ponižavanje žrtava

¹⁶ „Izravno provociranje” odnosi se na slučajeve u kojima je poticanje rezultiralo počinjenjem ili barem pokušajem počinjenja kaznenog djela terorizma i u kojima je poticanje povezano s konkretnim kaznenim djelom terorizma.

terorizma i iskazivanje prezira prema njima (**ES** i **LT**). S druge strane, u nekim slučajevima izgleda nisu pokrivena sva kaznena djela terorizma navedena u članku 1. Okvirne odluke iz 2002. (**DE**).

2.1.2. *Regrutiranje za terorizam*

Regrutiranje za terorizam definirano je u članku 3. stavku 1. točki (b), kako je izmijenjen, kao „*poticanje druge osobe da počinji jedno ili više kaznenih djela navedenih u članku 1. stavku 1. točkama od (a) do (h) ili u članku 2. stavku 2....*”.

Većina država članica donijela je posebne odredbe kojima se kriminalizira poticanje druge osobe da počinji kazneno djelo terorizma i da sudjeluje u aktivnostima terorističke skupine. Regrutiranje za počinjenje kaznenih djela terorizma (unutar značenja članka 1. Okvirne odluke iz 2002.) i regrutiranje za terorističke skupine (unutar značenja članka 2. Okvirne odluke iz 2002.) dio su iste odredbe u nešto manje od polovine država članica (**BE, CZ, DK, ES, HR, LT, LU, HU, NL, SI** i **FI**). Nekoliko drugih država članica imaju posebne odredbe za svaki od ova dva oblika regrutiranja (**DE, FR, AT** i **UK**). U nekim državama članicama kažnjivo je izgleda samo regrutiranje za počinjenje kaznenih djela terorizma, a ne i regrutiranje za sudjelovanje u aktivnostima terorističkih skupina, kako je definirano u članku 2. stavku 2. Okvirne odluke iz 2002. (**BG, EE, IE, MT, PT, RO, SK** i **SE**, u slučaju **CY** i **LV** upitno je obuhvaća li se pojmom teroristička djela i sudjelovanje u terorističkoj skupini).

Tek su rijetke države članice koje su uvele posebne odredbe za nova kaznena djela upotrijebile pojam „poticati” u svojim definicijama pojma regrutiranje (**HR, LU, SK** „tražiti” i **MT**: „poticanje” ili „regrutiranje”). Izgleda da se većina država članica odlučila za pojam „regrutiranje” (**BE, BG, DE, EE, IE, IT, ES, LV, LT** i **MT**: „poticanje” ili „regrutiranje”, **PT, RO, SI**: „novačenje” i **FI**) ili druge pojmove kao što su „nastoji potaknuti” (**SE**), „poticanje” i „provociranje” (**NL**), „huškanje” (**HU**) ili „ohrabrivanje” (**CY**). Argument koji se koristi u nekim državama članicama jest da bi pojam „regrutiranje” uključivao neku vrstu plana ili minimalnoga institucionalnog okvira koji bi regrutirana osoba trebala poštovati (**PT**). To može dovesti do pitanja je li poticanje „pojedince koji djeluje samostalno” na počinjenje terorističkih djela kriminalizirano nacionalnim zakonodavstvom.

Iako se u većini država članica pojam regrutiranje (ili njegovi sinonimi) definiraju u općenitom smislu, u nekoliko njih detaljnije se opisuje kažnjivo postupanje (u **FR** definicija uključuje nuđenje darova i drugih povlastica kako bi se osobi zaprijetilo ili je prisililo na počinjenje kaznenog djela terorizma). Time bi se moglo uvelike ograničiti područje primjene odredbe do mjere u kojoj njome ne bi bili obuhvaćeni slučajevi u kojima se osoba potiče na druge načine.

Nekoliko država članica pojašnjava da je regrutiranje kažnjivo čak i ako osoba ne pristane na počinjenje kaznenog djela terorizma (**CY** i **LU**).

Neke države članice pozivaju se na postojeće ili opće odredbe kojima se pokrivaju razni oblici sudjelovanja u kaznenom djelu terorizma (npr. **CZ** i **AT**), pomaganje pri počinjenju kaznenih djela terorizma (npr. **PL**), podržavanje terorističke skupine (npr. **CZ, DE** i **AT**), poticanje na

počinjenje kaznenog djela terorizma ili na priključivanje zabranjenoj skupini (npr. **UK**) te pokušaj sudjelovanja i zavjera (**DE** i **FR**: „*association de malfaiteurs*”) ili druge pripreme aktivnosti (npr. **HU** i **UK**). Potencijalna opasnost toga je da se odredbama o podržavanju terorističkih skupina ili sudjelovanju u zavjeri ne obuhvati regrutiranje „pojedinaца koji djeluju samostalno” (npr. **CZ, DE, FR** i **UK**). To bi moglo uzrokovati zabrinutost u slučaju da se ono ne kriminalizira nijednom drugom odredbom. Oslanjanje na opće odredbe također može potaknuti sumnje u to jesu li kriminalizirana nedovršena kaznena djela. To će ovisiti o tumačenju i primjeni pojmova kao što su pomaganje ili priprema djela u vezi s kaznenim djelima terorizma.

Iako u nekim slučajevima izgleda kao da pojmom regrutiranje nisu obuhvaćena sva kaznena djela navedena u članku 1. stavku 1. točkama od (a) do (h) Okvirne odluke iz 2002. (**IT**), druge države članice kriminaliziraju ne samo regrutiranje radi počinjenja kaznenog djela terorizma, već i regrutiranje za pomaganje (**DK**), pripremu (**FI**) ili sudjelovanje (**LT, SI, SK**) u kaznenim djelima terorizma. U nekim državama članica pojam regrutiranje proširen je na financiranje terorista (**DK**). U nekim državama članicama bilo koja osoba koja je svjesna da svojim aktivnostima promiče terorizam može biti kažnjena (**FI**). Naposljetku, u nekim državama kriminalizirano je i pristajanje na regrutiranje (npr. **DK**).

2.1.3. Osposobljavanje za terorizam

Osposobljavanje za terorizam definirano je u članku 3. stavku 1. točki (c) kako je izmijenjena kao „*davanje uputa za izradu ili korištenje eksploziva, vatrenog oružja ili drugog oružja ili štetnih ili opasnih tvari, ili za druge posebne metode ili tehnike, za potrebe počinjenja jednog ili više kaznenih djela navedenih u članku 1. stavku 1. točkama od (a) do (h), znajući da se osigurane vještine namjeravaju koristiti za te potrebe.*”

Većina država članica donijela je posebne odredbe kojima se izričito kriminalizira davanje uputa u pogledu metoda i tehnika s ciljem počinjenja kaznenih djela terorizma koje su pažljivo usklađene s tekstem Okvirne odluke iz 2008. (**BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE** i **UK**).

Neke države članice u općenitijem smislu definiraju „osposobljavanje za počinjenje kaznenog djela terorizma” (**BG, DK, EE, ES** i **LV**) ili „pružanje informacija, znanja i vještina za počinjenje kaznenog djela terorizma” (**LT** i **NL**), bez navođenja posebnih vještina iz članka 3. Okvirne odluke iz 2008. (iako se u nekim slučajevima dodatna objašnjenja daju u napomenama s objašnjenjem zakona; npr. **DK**).

U mjeri u kojoj se države članice oslanjaju na postojeće odredbe o sudjelovanju, pripremanju, pomaganju ili podržavanju kaznenih djela terorizma (**CZ, HU** i **PL**), nejasno je kriminalizira li se nacionalnim zakonima odredba o osposobljavanju u slučajevima u kojima nije bilo počinjenja ili pokušaja počinjenja kaznenog djela terorizma. To će u konačnici ovisiti o tumačenju i primjeni tih pojmova u nacionalnom pravu. Nadalje, nije jasno je li pojmom „zavjera” (npr. „*association de malfaiteurs*” u **FR**) obuhvaćeno samo širenje materijala za osposobljavanje bez utvrđenih veza s terorističkom skupinom.

Većina država članica kriminalizira i davanje uputa i osposobljavanje (npr. **BE** i **DK** za koje se koristi i izraz „podučavanje”, **IE**, **IT**, **MT**, **AT**, **PT**, **RO** i **UK**), dok se drugdje koristi samo izraz osposobljavanje (**BG**, **EE**, **ES**, **LV** i **FI**) ili neki oblik davanja uputa (**DE**, **HR** i **CY**: „pružanje smjernica”, **LU** i **NL**: „pružanje informacija” i „podučavanje”, **SI** i **SK**: „prenošenje znanja i iskustva”, **SE**). Dok bi pojam „osposobljavanje” mogao podrazumijevati neku vrstu odnosa između instruktora i potencijalnog terorista, „davanje uputa” odnosilo bi se na širenje informacija za samostalno učenje (npr. **IT** i **AT**).

U nekim nacionalnim odredbama navode se daljnja pojašnjenja, primjerice da je osposobljavanje kažnjivo ako se pruža jednoj ili više osoba (**BG** i **UK**) ili općenito (**UK**) ili ako se tako stečene vještine mogu koristiti za konkretna teroristička djela ili općenito za kaznena djela terorizma (**UK**) ili da je osposobljavanje kažnjivo i u slučaju kada potencijalni terorist neće izvršiti ili sudjelovati u terorističkom napadu (**DK**, **LU**).

Namjera je ono što obično neko djelo čini kažnjivim djelom, ali u nekim državama članicama za to je dovoljna svijest o tome da se davanjem uputa ljudi potiču na počinjenje kaznenih djela terorizma (**FI**) ili nemar (**UK** u vezi s boravkom u kampovima za obuku). U drugim slučajevima izgleda da postoji pretpostavka namjere s obzirom na to da je teret dokazivanja zakonitosti davanja ili primanja uputa na optuženiku (**IE**, **UK**).

Iako kaznena djela terorizma za koja se počinitelji osposobljavaju u nekim državama članicama ne uključuju sva kaznena djela pobrojana u članku 1. stavku 1. Okvirne odluke iz 2002. (npr. **DE** i **IT**), druge države članice dodatno postrožuju taj zahtjev, primjerice kriminalizirajući osposobljavanje u vezi s financiranjem terorizma (**DK**) ili slučajeve kad njime stečene vještine služe nekoj terorističkoj skupini (**CY**). U nekim državama članicama uz osposobljavanje s ciljem počinjenja kaznenog djela terorizma kažnjivo je i ono s ciljem sudjelovanja u takvim djelima (**SI**) ili počinjenja zločina s ciljem pripremanja ili pomaganja terorističkog zločina (**NL**, **FI** i **UK**) ili sudjelovanja u počinjenju ili pripremi terorističkih djela drugih počinitelja (**UK**). Nadalje, nekoliko država članica kriminaliziralo je „pasivno osposobljavanje” – djelo sudjelovanja u osposobljavanju ili primanja uputa (**BE**, **DK**, **DE**, **IE**, **NL**, **AT**, **RO** i **UK**). Neke države članice donijele su dodatne posebne odredbe kojima se kriminalizira sudjelovanje u kampovima za obuku (npr. **UK**).

2.2. Sporedna kaznena djela

2.2.1. Pomaganje i supočinjenje

U članku 4. stavku 1. Okvirne odluke iz 2002., kako je izmijenjen, od država članica se zahtijeva da poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se pomaganje ili supočinjenje kaznenog djela iz članka 3. kažnjava. Gotovo sve države članice propisale su pomaganje i supočinjenje kao nova kaznena djela. U većini država članica opće odredbe o pomaganju i supočinjenju automatski se primjenjuju na nova kaznena djela. Samo je **CY** izričito naveo u odgovarajućim odredbama da pomaganje i supočinjenje u slučaju novih kaznenih djela nisu kazneno djelo.

2.2.2. *Pokušaj počinjenja djela*

U članku 4. stavku 4. Okvirne odluke iz 2002., kako je izmijenjen, dopušta se svakoj državi članici da odluči hoće li kriminalizirati pokušaj počinjenja djela osposobljavanja ili regrutiranja za terorizam. U većini država članica opći propisi o pokušaju počinjenja djela primjenjuju se bez dodatnih razlikovanja ili kvalifikacija na sve zločine ili kaznena djela pa tako i nova kaznena djela terorizma. To je rezultiralo time da je većina država članica kriminalizirala djelo pokušaja regrutiranja i osposobljavanja za terorističke ciljeve te pokušaj javnog provociranja (**BE, BG, CZ, EE, ES, HU, LV, LT, MT, NL, AT i PL**). U nekim državama članicama opće odredbe o pokušaju počinjenja u sudskoj praksi se vjerojatno ne bi primjenjivale na nedovršena kaznena djela (npr. **IT**).

U određenim državama članicama pokušaj je kažnjiv samo u slučaju teških kaznenih djela, kaznenih djela, zločina i to određenim minimalnim kaznama i ne kažnjava se u slučaju manje teških kaznenih djela. Sva tri nova kaznena djela klasificirana su kao takva kaznena djela samo u nekim državama članicama (**DK, HR i PT**). Pokušaj kaznenog djela stoga nije kažnjiv (**DE; SI** upitno).

U drugim državama članicama pokušaj kaznenog djela kažnjiv je samo ako je to izričito propisano. Neke države članice kriminalizirale su pokušaj počinjenja svakog od tri nova kaznena djela (**IE, SE i UK**). Neke su kriminalizirale samo pokušaj osposobljavanja i regrutiranja za terorizam (**LU, SK i FI**), dok druge nisu kriminalizirale pokušaj (**CY**: izričito se isključuje kažnjivost pokušaja počinjenja novih kaznenih djela, **RO**).

2.3. **Kazne za fizičke osobe**

Strogost kazni znatno se razlikuje među državama članicama.¹⁷ Najmanja kazna zatvora kreće se od manje od godinu dana do 20 godina. Slično tome, najveća kazna zatvora kreće se od dvije do 25 godina ili kazne doživotnog zatvora. Novčane kazne mogu biti alternativa zatvoru (**DK, DE, IE, LU, NL i UK**) ili dodatna kazna (**BE, IE, FR, LU i UK**).

Više od polovice država članica propisuje istu kaznu za sva tri nova kaznena djela (**BE, BG, CZ, EE, IE, HR, LU, HU, MT, PL, SI, SK i SE**). U državama članicama koje propisuju drukčije kazne za tri nova kaznena djela, kazne za javno provociranje općenito su manje od onih za druga dva kaznena djela (**DK, DE, ES, IT, CY, LV, LT, PT, RO, FI i UK**).

Ako države članice kriminaliziraju regrutiranje ili sudjelovanje u osposobljavanju kao i regrutiranje i pružanje osposobljavanja ili uputa, u većini slučajeva ta se djela kažnjavaju istim rasponom kazni (**DK, DE, IE, NL, AT**). U drugim slučajevima, sudjelovanje u osposobljavanju je kriminalizirano uz niže kazne od onih propisanih za pružanje osposobljavanja (**RO**). Slično tomu, u državama članicama koje su kriminalizirale širenje, ali i djelo pribavljanja ili posjedovanja terorističkih propagandnih materijala, propisane su iste kazne za oba kaznena djela (**DE i UK**). U slučajevima kada se razlikuje djelo provociranja od opravdavanja ili veličanja terorizma, neke države članice propisuju manje kazne za opravdavanje terorizma (**DK i ES**), dok druge države članice propisuju istu kaznu (**DK, AT, SI, SK i UK**). Ako države članice kriminaliziraju osposobljavanje i davanje uputa, u većini

¹⁷ Za detaljan pregled primjenjivih kazni, vidi tablicu 2. radnog dokumenta službi Komisije.

slučajeva na ta se djela primjenjuju iste kazne. Međutim, u drugim državama članicama kazne za davanje uputa su manje od onih za osposobljavanje (AT). Nekoliko država članica primjenjuju različite kazne ovisno o tome provodi li se regrutiranje u ime neke terorističke skupine za što su propisane veće kazne (DK, HU i AT).

3. ZAKLJUČNE PRIMJEDBE

Većina država članica donijele su mjere za kriminaliziranje javnog provociranja, regrutiranja i osposobljavanja za terorizam u skladu s Okvirnom odlukom iz 2008. Komisija primjećuje da dvije države članice (IE i EL) još uvijek nisu provele Okvirnu odluku iz 2008. te ih poziva da bez daljnjeg odlaganja donesu potrebne zakonodavne mjere. Iako većina država članica uglavnom ispunjava zahtjeve iz Okvirne odluke iz 2008., postoji određeni broj razloga za moguću zabrinutost, osobito u vezi s kriminalizacijom u skladu s nacionalnim odredbama o „neizravnom provociranju” i regrutiranju „pojedinaца koji djeluju samostalno”. Države članice pozivaju se da Komisiji dostave dodatna objašnjenja i informacije kako bi mogla dovršiti svoju procjenu.

Rasprave o učinku zakonodavstva o suzbijanju terorizma na temeljna prava uglavnom su se održavale u vezi s donošenjem mjera za provođenje Okvirne odluke iz 2002. i tek u manjoj mjeri u vezi s novim kaznenim djelima¹⁸. Iako zabrinutost u pogledu temeljnih prava može imati ulogu u tumačenju i primjeni nacionalnih odredbi kojima se uvode tri nova kaznena djela, ne čini se da bi zbog toga bilo potrebno ograničiti područje primjene odgovarajućih pravnih odredbi nacionalnog prava.¹⁹

Komisija primjećuje da se zainteresirane strane zalažu za veću razmjenu iskustava i prakse između tužitelja i sudaca te prepoznaju potrebu za integriranjem napora u provedbi zakona u sveobuhvatniji pristup koji bi trebao uključivati ranu prevenciju radikalizacije i regrutiranja za terorizam.

Komisija potiče države članice da nadziru i ocjenjuju primjenu odredbi kaznenog zakona o terorizmu u praksi. Pritom bi trebale uzeti u obzir zaštitu temeljnih prava te širi politički pristup suzbijanju radikalizacije i regrutiranja za terorizam.

Komisija će i dalje nadzirati učinkovitost i utjecaj Okvirne odluke o terorizmu.

¹⁸ Rasprave koje su, među ostalim, potaknute pitanjem pravne sigurnosti, poštovanja načela razmjernosti sankcija za kaznena djela pripremanja te mogućim problemima u jasnom razgraničavanju slobode govora od kaznenog djela javnog provociranja.

¹⁹ U svojim obavijestima upućenima Komisiji države članice nisu se pozivale na članak 2. ili 3. Okvirne odluke iz 2008. kako bi ograničile područje primjene novih kaznenih djela terorizma ili inzistirale na zabrinutosti u vezi s poštovanjem temeljnih prava kao razlogu za odbijanje uvođenja novih kaznenih djela.