

Bruksela, 10 września 2014 r.
(OR. en)

13040/14

DROIPEN 103
ENFOPOL 262

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	5 września 2014 r.
Do:	Uwe CORSEPIUS, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2014) 554 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z wdrażania decyzji ramowej Rady 2008/919/WSiSW z 28 listopada 2008 r. zmieniającej decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2014) 554 final.

Zał.: COM(2014) 554 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.9.2014 r.
COM(2014) 554 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**z wdrażania decyzji ramowej Rady 2008/919/WSiSW z 28 listopada 2008 r. zmieniającej
decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu**

{SWD(2014) 270 final}

SPIS TREŚCI

<u>1.</u>	<u>Wprowadzenie</u>	3
<u>1.1.</u>	<u>Kontekst</u>	3
<u>1.2.</u>	<u>Główne elementy i cel decyzji ramowej z 2008 r.</u>	3
<u>1.3.</u>	<u>Zakres sprawozdania z wdrażania</u>	4
<u>2.</u>	<u>Transpozycja przez państwa członkowskie</u>	5
<u>2.1.</u>	<u>Kryminalizacja nowo zdefiniowanych przestępstw publicznego nawoływania do terroryzmu oraz rekrutacji i szkolenia do celów terrorystycznych</u>	5
<u>2.1.1.</u>	<u>Publiczne nawoływanie do terroryzmu</u>	6
<u>2.1.2.</u>	<u>Rekrutacja na potrzeby terroryzmu</u>	7
<u>2.1.3.</u>	<u>Szkolenie terrorystyczne</u>	8
<u>2.2.</u>	<u>Przestępstwa poboczne</u>	10
<u>2.2.1.</u>	<u>Pomocnictwo</u>	10
<u>2.2.2.</u>	<u>Usiłowanie</u>	10
<u>2.3.</u>	<u>Kary wobec osób fizycznych</u>	10
<u>3.</u>	<u>Uwagi podsumowujące</u>	11

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania decyzji ramowej Rady 2008/919/WSiSW z 28 listopada 2008 r. zmieniającej decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

Decyzja ramowa 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu („DR 2002”¹) dostarczyła podstawy do zbliżenia przepisów prawa karnego dotyczących przestępstw terrorystycznych. W odpowiedzi na rosnące zagrożenie terroryzmem, radykalizacją oraz rekrutacją na potrzeby terroryzmu, decyzją ramową 2008/919/WSiSW („DR 2008”²) określono nowe przestępstwa – publiczne nawoływanie do popełniania przestępstw terrorystycznych, rekrutację na potrzeby terroryzmu oraz szkolenie terrorystyczne. Przepisy dotyczące podobnych przestępstw wprowadzono już w 2005 r. Konwencją Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi. Również ONZ wzywała państwa do rozpatrzenia możliwych sposobów i środków przeciwdziałania podleganiu do aktów terrorystycznych oraz przejawów terroryzmu w internecie³.

Państwa członkowskie były zobowiązane przyjąć środki wykonawcze i zgłosić je do dnia 9 grudnia 2010 r. Komisja była zobowiązana opracować sprawozdanie na podstawie tych informacji. Następnie, do dnia 9 grudnia 2011 r., Rada miała dokonać oceny, czy państwa członkowskie podjęły niezbędne środki w celu wypełnienia obowiązków nałożonych na nie w DR 2008⁴. Począwszy od dnia 1 grudnia 2014 r. Komisja będzie uprawniona do oceny przestrzegania przez państwa członkowskie wspomnianych przepisów i w razie potrzeby wszczęcia postępowania o naruszenie obowiązków państwa członkowskiego.

1.2. Główne elementy i cel decyzji ramowej z 2008 r.

W decyzji ramowej z 2008 r. określono trzy nowe przestępstwa związane z terroryzmem: publiczne nawoływanie do popełniania przestępstw terrorystycznych, rekrutację na potrzeby terroryzmu oraz szkolenie terrorystyczne⁵. Państwa członkowskie mają również obowiązek karania przestępstw polegających na pomocnictwie w popełnianiu wyżej wymienionych

¹ Dz.U. L 164 z 22.6.2002, s. 3-7.

² Dz.U. L 330 z 9.12.2008, s. 21-23.

³ Zob. rezolucja 1624(2005) Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz globalna strategia zwalczania terroryzmu ONZ przyjęta w 2006 r.

⁴ Zob. art. 3 ust. 1 i 2 DR 2008.

⁵ Zob. art. 1 ust. 1 DR 2008 zmieniający art. 3. W myśl art. 3 DR 2002 przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną obejmowały tylko kradzież kwalifikowaną, wymuszenie oraz sporządzanie fałszywych dokumentów urzędowych z zamiarem popełnienia przestępstw terrorystycznych. Przepisy dotyczące nowych przestępstw wprowadzono jako art. 3 ust. 1 lit. a)–c), natomiast przestępstwa określone dotychczas w art. 3 lit. a)–c) ujęto w art. 3 ust. 1 lit. d)–f).

przestępstw⁶. Kryminalizacja usiłowania rekrutacji na potrzeby terroryzmu lub usiłowania prowadzenia szkolenia terrorystycznego jest dopuszczona, ale nie obowiązkowa⁷.

DR 2008 ma służyć ograniczeniu rozpowszechniania komunikatów i materiałów, które mogą podlegać do przeprowadzania ataków terrorystycznych⁸. Jej celem jest także dostosowanie obowiązujących przepisów prawa do zmian sposobu działania terrorystów oraz osób i podmiotów, które ich wspierają. Zmiany te to m.in. rezygnacja z działalności w zorganizowanych, hierarchicznych grupach na rzecz na wpół niezależnych komórek lub osób działających samotnie, a także coraz częstsze wykorzystywanie internetu do inspirowania, mobilizowania, instruowania i szkolenia sieci terrorystycznych i pojedynczych terrorystów⁹. Obowiązujące przepisy wdrażające DR 2002 zostały uznane za niewystarczające, ponieważ nie zawsze przewidywały one karalność takich działań, jak rozpowszechnianie komunikatów, które stanowiły publiczne nawoływanie do terroryzmu, ale nie podlegały konkretnych osób do popełnienia przestępstwa terrorystycznego; rozpowszechnianie komunikatów zachęcających do zostania terrorystą, ale bez wymieniania konkretnych przestępstw terrorystycznych; lub dzielenie się w internecie wiedzą terrorystyczną bez wspierania działań konkretnej grupy. DR 2008 miała na celu zniwelowanie tych braków, ułatwienie egzekwowania prawa oraz poprawę współpracy policyjnej i sądowej.

W art. 2 DR 2008 wyjaśniono, że decyzja nie zobowiązuje państw członkowskich do stosowania środków niezgodnych m.in. z podstawowymi zasadami dotyczącymi wolności wypowiedzi. W art. 3 ust. 1 przypomina się państwom członkowskim o potrzebie zapewnienia, aby kryminalizacja czynów była proporcjonalna do uzasadnionych zamierzonych celów niezbędnych w społeczeństwie demokratycznym oraz wykluczała wszelkie formy arbitralnego i dyskryminującego traktowania. Przepisy te są odzwierciedleniem środków ochronnych przewidzianych w art. 12 konwencji Rady Europy. Ponadto nowo zdefiniowane przestępstwa w założeniu nie obejmują rozpowszechniania materiałów służących celom naukowym lub akademickim bądź sprawozdawczości, a także wyrażania polemicznych lub kontrowersyjnych opinii w debacie publicznej na temat drażliwych kwestii politycznych. Swobodę ich wyrażania gwarantuje prawo wolności wypowiedzi.

1.3. Zakres sprawozdania z wdrażania

Opisy i analizy przedstawione w niniejszym sprawozdaniu opierają się przede wszystkim na informacjach dostarczonych przez państwa członkowskie, a także na informacjach dostępnych publicznie i ustaleniach badania zewnętrznego.

⁶ Zob. art. 1 ust. 2 DR 2008 zmieniający art. 4 DR 2002 (wprowadzający art. 4 ust. 1 DR 2002).

⁷ Zob. art. 1 ust. 2 DR 2008 zmieniający art. 4 DR 2002 (wprowadzający art. 4 ust. 4 DR 2002).

⁸ Zob. motyw 7 DR 2008.

⁹ Zob. w szczególności motyw 4 i 5 DR 2008. Zob. również najnowsze sprawozdanie dotyczące sytuacji i tendencji w dziedzinie terroryzmu w UE, opublikowane w 2014 r. przez Europol. Podkreśla się w nim m.in. wykorzystywanie internetu i mediów społecznościowych do planowania i finansowania terroryzmu, rekrutacji, przekazywania informacji i instrukcji, szkolenia i propagandy, które to działania najprawdopodobniej przyczyniają się do postępującej (samo)radyzacji wśród obywateli UE.

W sprawozdaniu skupiono się na działaniach podjętych dotychczas przez państwa członkowskie w celu uwzględnienia w ich przepisach nowo określonych przestępstw, w tym powiązanych przestępstw pobocznych, oraz grożących za nie kar¹⁰. Służy ono ocenie, czy państwa członkowskie wdrożyły DR 2008 w przewidzianym terminie przy dotrzymaniu wymogów jasności i pewności prawnej oraz czy osiągnięto cele założone w DR 2008. Możliwości skutecznego ścigania tych przestępstw oraz zakres skutecznych działań zależy również od prawidłowego wdrożenia tych przepisów DR 2002, które nie uległy zmianie. W sprawozdaniu nie poddaje się co prawda przestrzegania tych przepisów (ponownej) ocenie¹¹, ale zwraca się uwagę na ustalenia poprzednich sprawozdań z wdrażania i na stwierdzone w nich niedociągnięcia¹². Jeśli nie zostaną one zniwelowane, to będą wpływać na zakres nowych przestępstw publicznego nawoływania do terroryzmu oraz rekrutacji i szkolenia do celów terrorystycznych.

2. TRANSPOZYCJA PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

2.1. Kryminalizacja nowo zdefiniowanych przestępstw publicznego nawoływania do terroryzmu oraz rekrutacji i szkolenia do celów terrorystycznych

Większość państw członkowskich dokonała kryminalizacji publicznego nawoływania do terroryzmu oraz rekrutacji i szkolenia do celów terrorystycznych, jakkolwiek w niektórych przypadkach zakres odpowiednich przepisów jest węższy niż zakładano w DR 2008.

W większości państw członkowskich trzeba było przyjąć konkretne przepisy, ponieważ działania przygotowawcze lub zapoczątkowane nie były wyraźnie kryminalizowane ani objęte ogólnymi przepisami dotyczącymi uczestnictwa lub usiłowania. Po przyjęciu w 2005 r. Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi kilka państw członkowskich przyjęło już środki kryminalizujące trzy nowe przestępstwa (**DK, EE, IT, LV, MT, FI i UK**).¹³ Tylko nieliczne państwa członkowskie twierdziły, że zakres dotychczasowych przepisów ogólnych obejmuje już tego rodzaju działania.

Większość państw członkowskich dokonała transpozycji DR 2008 w drodze zmiany dotychczasowych lub wprowadzenia nowych przepisów kodeksów karnych; nieliczne państwa przyjęły lub zmieniły szczególne akty prawne dotyczące zwalczania terroryzmu (**IE, CY, PT, RO, SE, UK**) lub zastosowały inne akty prawne, jak prawo prasowe z 1881 r. (**FR**).¹⁴

¹⁰ Zob. również motyw 11 DR 2008.

¹¹ W większości przypadków państwa członkowskie dostarczyły jedynie informacji koniecznych do oceny przestrzegania zmienionych artykułów 3 i 4 decyzji ramowej.

¹² Zob. pierwsze sprawozdanie z realizacji z dnia 8 czerwca 2004 (COM(2004) 409 final i SEC(2004) 688) oraz drugie sprawozdanie z realizacji z dnia 6 listopada 2007 (COM(2007) 681 final i SEC(2007) 1463). Stwierdzono w nich niedociągnięcia we wdrażaniu przepisów dotyczących podstawowych przestępstw terrorystycznych (zob. art. 1 DR 2002), odpowiedzialności osób prawnych (zob. art. 7 i 8 DR 2002) oraz przepisów dotyczących jurysdykcji (zob. art. 9 i 10 DR 2002).

¹³ Konwencję podpisały wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem **CZ**). Niektóre państwa członkowskie jeszcze jej nie ratyfikowały (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT, UK**).

¹⁴ Szczegółowy przegląd środków legislacyjnych przyjętych przez państwa członkowskie znajduje się w tabeli 1 dokumentu roboczego służb Komisji (SWD(2014) xxx).

Spośród państw, które musiały przyjąć nowe przepisy, stosunkowo nieliczne przyjęły je w terminie (**DE, ES, CY, NL, SI, SK, SE**). Pozostałe państwa członkowskie dokonały transpozycji DR 2008 dopiero w roku 2011 (**BG, CZ, AT, PL, PT**), 2012 (**FR, LU, RO**) lub 2013 (**BE, HR, LT, HU**). Dwa państwa członkowskie dotąd nie przyjęły koniecznych przepisów (**IE, EL**)¹⁵.

2.1.1. *Publiczne nawoływanie do terroryzmu*

W art. 3 ust. 1 lit. a) zmienionej DR 2002 definiuje się „publiczne nawoływanie do popełniania przestępstw terrorystycznych” jako „rozpowszechnianie lub inną formę udostępniania publicznego przekazu w celu podżegania do popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. a)–h), jeżeli takie postępowanie, niezależnie od tego, czy stanowi ono bezpośrednie nakłanianie do popełnienia przestępstw terrorystycznych, powoduje zagrożenie popełnienia co najmniej jednego spośród tych przestępstw”.

Mniej niż połowa wszystkich państw członkowskich przyjęła konkretne przepisy o brzmieniu bardzo zbliżonym do brzmienia przepisu DR 2008, wyraźnie kryminalizujące publiczne rozpowszechnianie przekazów w celu podżegania do popełnienia przestępstw terrorystycznych (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI, UK**). Pozostałe państwa członkowskie postanowiły stosować przepisy kryminalizujące ogólniej sformułowane „nawoływanie” (**BG, DK, MT, PL, PT, SK, SE**), „podżeganie” (**EE, FR, IT, LV, LT, HU**) bądź ułatwianie lub wspieranie popełniania przestępstw terrorystycznych (**CZ, NL, AT, PL**).

Ograniczenie się do przepisów odnoszących się ogólnie do publicznego podżegania lub nawoływania, zamiast odwołania się do samego zamiaru podżegania do przestępstw terrorystycznych, jak wymaga tego DR 2008, może doprowadzić do tego, że karane będzie jedynie

¹⁶ „zamiast „nawoływanie bezpośredniego”, które zaledwie powoduje zagrożenie popełnienia takich przestępstw (**BG, EE, FR** – gdzie przepis wyraźnie ogranicza się do nawoływania bezpośredniego, **IT, LT, HU, MT**). „Nawoływanie pośrednie” może być jednak objęte przepisami krajowymi, o ile istotnie obejmują one działania przygotowawcze lub ułatwiające (wydaje się, że tak jest w **CZ, EE, NL, AT, PL, PT**), działania, które zaledwie powodują zagrożenie popełnienia przestępstw terrorystycznych (wydaje się, że tak jest w **LV, AT, SK**), niezależnie od faktycznego popełnienia lub usiłowania popełnienia przestępstw terrorystycznych (**CZ, SE**), bądź o ile przepisy te są stosowane przez sądy krajowe również w odniesieniu do działań, które można uznać za nawoływanie pośrednie (wydaje się, że tak jest w **DK**).

¹⁵ Rząd Irlandii przedstawił projekt nowelizacji ustawy o wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych dotyczących przestępstw terrorystycznych, opracowany w 2012 r., i poinformował Komisję, że projekt zostanie niebawem skierowany do parlamentu. Opis w niniejszym sprawozdaniu opiera się na tym projekcie. Rząd Grecji poinformował Komisję o przygotowywanym projekcie ustawy pt. „Ratyfikacja europejskiej konwencji o zapobieganiu terroryzmowi oraz protokołu zmieniającego Europejską konwencję o zwalczaniu terroryzmu oraz powiązanych przepisów”, ale nie przedstawił samego projektu.

¹⁶ „Nawoływanie bezpośrednie” odnosi się do przypadków, w których podżeganie doprowadziło do tego, że pewna osoba popełniła lub usiłowała popełnić przestępstwo terrorystyczne, i w których podżeganie odnosiło się do konkretnego przestępstwa terrorystycznego.

Niektóre państwa członkowskie wyraźnie sprecyzowały, że publiczne nawoływanie jest karalne niezależnie od tego, czy zachęcano konkretną osobę do popełnienia czynu (np. **UK**) ani od tego, czy rzeczywiście popełniono przestępstwo terrorystyczne (np. **IE, CY, LU**), a także w przypadkach, w których dane działanie zachęca ogólnie do popełniania przestępstw terrorystycznych (**UK**).

Niektóre państwa członkowskie kryminalizują nie tylko nawoływanie do popełniania przestępstw terrorystycznych, lecz również nawoływanie do przygotowywania takich przestępstw lub podejmowania działań w ich kierunku (**UK**) lub podżeganie do szkolenia lub poddania się szkoleniu (**RO**). Część państw członkowskich kryminalizuje nie tylko rozpowszechnianie, lecz również uzyskiwanie lub posiadanie materiałów służących celom propagandy terrorystycznej (**DE, UK**). Większość państw członkowskich kryminalizuje jedynie działanie umyślne, ale w co najmniej jednym państwie członkowskim karalne jest również działanie wynikające z lekkomyślności (**UK**). Niektóre państwa członkowskie określiły wreszcie bardziej szczegółowe przestępstwa, np. publiczne rozpowszechnianie propagandy terrorystycznej – obok przestępstwa zachęcania do terroryzmu (**UK**), publiczne wychwalanie, promowanie lub pochwalanie terroryzmu (**DK, ES, LT, AT, SI, SK**) lub poniżanie i upokarzanie ofiar terroryzmu (**ES, LT**). Z drugiej strony w niektórych przypadkach wydaje się, że nie wszystkie przestępstwa terrorystyczne wymienione w art. 1 DR 2002 uwzględniono (**DE**).

2.1.2. Rekrutacja na potrzeby terroryzmu

Rekrutację na potrzeby terroryzmu definiuje się w art. 3 ust. 1 lit. b) w zmienionym brzmieniu jako „nakłanianie innej osoby do popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. a)–h) lub w art. 2 ust. 2”.

W większości państw członkowskich przyjęto przepisy szczegółowe kryminalizujące czyn polegający na nakłanianiu innej osoby do popełnienia przestępstwa terrorystycznego lub uczestnictwa w działaniach grupy terrorystycznej. Rekrutacja do popełniania przestępstw terrorystycznych (w rozumieniu art. 1 DR 2002) i rekrutacja do grupy terrorystycznej (w rozumieniu art. 2 DR 2002) są objęte tym samym przepisem w prawie połowie państw członkowskich (**BE, CZ, DK, ES, HR, LT, LU, HU, NL, SI, FI**). Kilka innych państw członkowskich ujęło te dwa rodzaje rekrutacji w osobnych przepisach (**DE, FR, AT, UK**). W niektórych państwach członkowskich karalna wydaje się być tylko rekrutacja do popełniania przestępstw terrorystycznych, nie zaś rekrutacja do uczestnictwa w działaniach grup terrorystycznych w rozumieniu art. 2 ust. 2 DR 2002 (**BG, EE, IE, MT, PT, RO, SK, SE**; w przypadku przepisów w **CY** i **LV** wątpliwe jest, czy odniesienie do aktów terroryzmu obejmuje również udział w grupie terrorystycznej).

Spośród państw członkowskich, które wprowadziły szczegółowe przepisy obejmujące nowo określone przestępstwa, tylko nieliczne zastosowały w swojej definicji rekrutacji termin „nakłanianie” (**HR, LU, SK** „żądanie”, **MT**: „nakłanianie” lub „rekrutowanie”). Większość państw członkowskich zdecydowała się na termin „rekrutowanie” (**BE, BG, DE, EE, IE, IT, ES, LV, LT, MT**: „nakłanianie” lub „rekrutowanie” **PT, RO, SI**: „werbowanie”, **FI**) lub inne, jak „próby skłaniania” (**SE**), „podżeganie” i „nawoływanie” (**NL**), „namowa” (**HU**) lub

„zachęcanie” (CY). W niektórych państwach członkowskich uznaje się, że termin „rekrutować” oznacza konieczność istnienia pewnego planu lub minimalnych ram instytucjonalnych, którym rekrutowana osoba miałaby się podporządkować (PT). Takie rozwiązanie może budzić wątpliwości, czy zachęcanie osoby działającej samotnie do popełniania aktów terroryzmu jest rzeczywiście kryminalizowane w myśl takich przepisów krajowych.

Podczas gdy większość państw członkowskich odnosi się do rekrutacji w ujęciu ogólnym (ewentualnie określając ją synonimami), nieliczne z nich precyzują bardziej szczegółowo karalne zachowania (we **FR** definicja obejmuje oferowanie gratyfikacji rzeczowej lub innej bądź stosowanie gróźb w celu nakłonienia osoby do popełnienia przestępstwa terrorystycznego). Może to w nieuzasadniony sposób zawężać zakres przepisu, przez co może on nie obejmować przypadków, gdy osoba jest zachęcana innymi sposobami.

Nieliczne państwa członkowskie określają wyraźnie, że rekrutowanie jest karalne, nawet jeśli rekrutowana osoba nie podejmie się popełnić przestępstwa terrorystycznego.

Niektóre państwa członkowskie odwołują się do dotychczasowych lub ogólnych przepisów obejmujących różne formy uczestnictwa w przestępstwie terrorystycznym (np. **CZ, AT**), ułatwiania jego popełnienia (np. **PL**), wspierania grupy terrorystycznej (np. **CZ, DE, AT**), podżegania do popełnienia przestępstw terrorystycznych lub do przynależności do nielegalnej grupy (np. **UK**), prób przynależności, zmowy przestępczej (**DE, FR**: *association de malfaiteurs*) lub innych działań przygotowawczych (np. **HU, UK**). Wiąże się z tym potencjalnie ryzyko, że przepisy dotyczące wspierania organizacji terrorystycznych lub uczestnictwa w zlocie przestępczym nie obejmują rekrutowania osób działających samotnie (np. **CZ, DE, FR, UK**). Może to stanowić problem, jeśli żaden inny przepis również nie kryminalizuje takiego działania. Ograniczenie się do przepisów ogólnych może również wzbudzać wątpliwości, czy przestępstwa zapoczątkowane są rzeczywiście kryminalizowane. Zależy to od interpretacji i stosowania takich pojęć, jak ułatwianie przestępstw terrorystycznych lub działania przygotowawcze do nich.

Podczas gdy w niektórych przypadkach wydaje się, że pojęcie rekrutacji nie obejmuje wszystkich przestępstw wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. a)–h) DR 2002 (**IT**), to z kolei inne państwa członkowskie kryminalizują nie tylko rekrutację w celu popełniania przestępstw terrorystycznych, lecz również rekrutację w celu ułatwiania ich popełnienia (**DK**), ich przygotowywania (**FI**) lub uczestnictwa w nich (**LT, SI, SK**). W niektórych państwach członkowskich definicja rekrutacji obejmuje również finansowanie terroryzmu (**DK**). Istnieją również państwa członkowskie, w których każda osoba świadoma tego, że jej działalność promuje przestępstwa terrorystyczne, może zostać ukarana (**FI**). Wreszcie niektóre państwa kryminalizują również zachowanie osoby, która dopuszcza do tego, aby ją zrekrutowano (np. **DK**).

2.1.3. Szkolenie terrorystyczne

Szkolenie terrorystyczne zdefiniowano w art. 3 ust. 1 lit. c) jako „prowadzenie instruktażu w zakresie wytwarzania lub stosowania materiałów wybuchowych, broni palnej lub innych rodzajów broni lub szkodliwych bądź niebezpiecznych substancji lub instruktażu w zakresie

innych konkretnych metod lub technik do celów popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. a)–h), ze świadomością, że przekazywane umiejętności mają posłużyć do tych celów”.

Większość państw przyjęła szczegółowe przepisy, o brzmieniu bardzo zbliżonym do brzmienia przepisu DR 2008, wyraźnie kryminalizujące prowadzenie instruktażu w zakresie metod i technik do celów popełnienia przestępstw terrorystycznych (**BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK**).

Niektóre państwa członkowskie zastosowały ogólniejsze sformułowania – „szkolenie do celów popełnienia przestępstw terrorystycznych” (**BG, DK, EE, ES, LV**) lub „służenie informacjami, wiedzą i umiejętnościami na potrzeby popełnienia przestępstw terrorystycznych” (**LT, NL**), bez wyszczególniania konkretnych umiejętności wymienionych w art. 3 DR 2008 (choć w pewnych wypadkach dodatkowe wyjaśnienia pojawiają się w uwagach wyjaśniających do ustawy, np. w **DK**).

W zakresie, w którym państwa członkowskie wykorzystują dotychczasowe ogólne przepisy dotyczące uczestnictwa w przestępstwach terrorystycznych, przygotowywania ich, ułatwiania ich popełnienia lub ich wspierania (**CZ, HU, PL**), nie jest jasne, czy w prawie krajowym kryminalizuje się oferowanie szkolenia w przypadkach, w których nie popełniono ani nie usiłowano popełnić przestępstwa terrorystycznego. Zależać to będzie ostatecznie od interpretacji i stosowania tych pojęć w prawie krajowym. Ponadto nie jest jasne, czy pojęcie zмовы przestępczej (np. *association de malfaiteurs* w **FR**) obejmuje rozpowszechnianie materiałów szkoleniowych bez ustalonych powiązań z grupą terrorystyczną.

Większość państw członkowskich kryminalizuje prowadzenie zarówno instruktażu, jak i szkolenia (np. **BE, DK** również z odniesieniem do „nauczania”, **IE, IT, MT, AT, PT, RO, UK**), ale niektóre odnoszą się tylko do szkolenia (**BG, EE, ES, LV, FI**) lub pewnych form instruktażu (**DE, HR** and **CY**: „udzielanie wskazówek”, **LU, NL**: „udzielanie informacji i nauczanie”, **SI, SK**: „służenie specjalistyczną wiedzą”, **SE**). Pojęcie „szkolenia” może być rozumiane jako obejmujące pewną relację między osobą szkolącą a szkoloną, natomiast „instruktaż” obejmuje rozpowszechnianie informacji służącej do samodzielnego uczenia się (np. **IT, AT**).

Niektóre krajowe przepisy obejmują doprecyzowanie, np. że szkolenie jest karalne, jeśli kierowane jest do konkretnej osoby lub osób (**BG, UK**) lub ogólnie (**UK**) bądź że przekazywane umiejętności mogą być wykorzystywane na potrzeby dokonania określonych już aktów terroryzmu bądź ogólnie przestępstw terrorystycznych (**UK**) lub też że szkolenie jest karalne, nawet jeśli osoba szkolona nie przeprowadzi ataku terrorystycznego ani nie będzie w nim uczestniczyć (**DK, LU**).

Za przestępstwa są z reguły uznawane tylko działania umyślne, jednak w niektórych państwach członkowskich wystarcza świadomość, że oferowany instruktaż zachęca ludzi do popełnienia przestępstw terrorystycznych (**FI**) lub zaniedbanie (**UK** w odniesieniu do obecności w obozach szkoleniowych). W innych przypadkach wymagana umyślność czynu wydaje się być dorozumiana i to oskarżony ponosi ciężar udowodnienia, że udzielał instruktażu lub szkolenia bądź otrzymywał je w sposób zgodny z prawem (**IE, UK**).

Jakkolwiek w niektórych państwach członkowskich przestępstwa terrorystyczne, których ma dotyczyć szkolenie, nie obejmują wszystkich przestępstw wymienionych w art. 1 ust. 1 DR 2002 (np. **DE, IT**), niektóre państwa członkowskie wykraczają poza ten wymóg, przewidując kryminalizację szkolenia również w odniesieniu do finansowania terroryzmu (**DK**) lub jeżeli dane umiejętności mają być wykorzystywane przez organizację terrorystyczną (**CY**). W niektórych państwach członkowskich szkolenie jest karalne nie tylko wówczas, gdy jest udzielane w celu popełnienia przestępstwa terrorystycznego, lecz również w celu udziału w takich aktach (**SI**) lub popełnienia przestępstw w celu przygotowania przestępstwa terrorystycznego lub ułatwienia go (**NL, FI, UK**) bądź pomocy w popełnieniu lub przygotowaniu przez inne osoby aktów terroryzmu (**UK**). Ponadto niektóre państwa członkowskie kryminalizują czyn odbierania szkolenia lub instruktażu, określany również jako „bierne szkolenie” (**BE, DK, DE, IE, NL, AT, RO, UK**). Niektóre państwa członkowskie przyjęły dodatkowe szczegółowe przepisy o karalności uczestnictwa w obozach szkoleniowych (np. **UK**).

2.2. Przestępstwa poboczne

2.2.1. Pomocnictwo

W art. 4 ust. 1 DR 2002 w zmienionym brzmieniu zobowiązuje się państwa członkowskie do zapewnienia karalności pomocnictwa w popełnieniu nowych przestępstw zdefiniowanych w art. 3. Prawie wszystkie państwa członkowskie obecnie kryminalizują pomocnictwo w popełnieniu nowych przestępstw. W większości państw członkowskich ogólne przepisy o pomocnictwie mają automatycznie zastosowanie do nowych przestępstw. Jedynie w **CY** określono wyraźnie w odpowiednich przepisach, że pomocnictwo w popełnieniu nowych przestępstw nie jest przestępstwem.

2.2.2. Usiłowanie

Artykuł 4 ust. 4 DR 2002 w zmienionym brzmieniu daje państwom członkowskim możliwość kryminalizowania usiłowania rekrutacji lub szkolenia do celów terroryzmu. W większości państw członkowskich ogólne zasady dotyczące usiłowania mają zastosowanie, bez dalszych rozróżnień ani zastrzeżeń, do wszystkich przestępstw, a więc również do nowych przestępstw terrorystycznych. W rezultacie w większości państw członkowskich kryminalizuje się usiłowanie rekrutacji lub szkolenia osób do celów terroryzmu oraz usiłowanie publicznego nawoływania (**BE, BG, CZ, EE, ES, HU, LV, LT, MT, NL, AT, PL**). Wydaje się jednak, że w niektórych państwach członkowskich w ramach orzecznictwa uznaje się, że ogólne przepisy o usiłowaniu nie mają zastosowania do przestępstw zapoczątkowanych (np. **IT**).

W niektórych państwach członkowskich usiłowanie jest karalne tylko w przypadku ciężkich przestępstw, przestępstw karnych, przestępstw zagrożonych określonymi minimalnymi sankcjami, nie zaś w przypadku mniej poważnych przestępstw. W niektórych państwach członkowskich wszystkie trzy nowe przestępstwa są klasyfikowane jako poważniejsze przestępstwa (**DK, HR, PT**), ale w innych nie, przez co usiłowanie ich popełnienia nie jest w tych państwach karalne (**DE; SI** wątpliwe).

W innych państwach członkowskich usiłowanie jest karalne tylko jeśli jest to konkretnie przewidziane w prawie. Niektóre państwa członkowskie wyraźnie kryminalizują usiłowanie popełnienia każdego z trzech nowych przestępstw (**IE, SE, UK**). Inne kryminalizują tylko usiłowanie szkolenia i rekrutowania do celów terroryzmu (**LU, SK, FI**), zaś jeszcze inne nie kryminalizują usiłowania (**RO**, a także **CY**, który wyraźnie wyklucza karanie usiłowania popełnienia nowych przestępstw).

2.3. Kary wobec osób fizycznych

Poziom kar jest bardzo różny w poszczególnych państwach członkowskich¹⁷. Minimalny wyrok pozbawienia wolności wynosi od poniżej 1 roku do 20 lat. Podobnie maksymalny wyrok wynosi od dwóch lat do 25 lat lub dożywocia. Przewidziane są również kary grzywny, jako alternatywa (**DK, DE, IE, LU, NL, UK**) lub kara dodatkowa w stosunku do pozbawienia wolności (**BE, IE, FR, LU, UK**).

Ponad połowa państw członkowskich nakłada tę samą karę za wszystkie trzy nowe przestępstwa (**BE, BG, CZ, EE, IE, HR, LU, HU, MT, PL, SI, SK, SE**). W państwach członkowskich, w których kary za poszczególne z tych przestępstw są różne, są one zazwyczaj mniej surowe w odniesieniu do publicznego nawoływania niż w przypadku pozostałych dwóch przestępstw (**DK, DE, ES, IT, CY, LV, LT, PT, RO, FI, UK**).

W tych państwach członkowskich, które kryminalizują zarówno rekrutowanie lub udzielanie szkolenia lub instruktażu, jak i bycie rekrutowanym lub otrzymywanie szkolenia lub instruktażu, przeważnie stosowane są te same zakresy kar (**DK, DE, IE, NL, AT**). W innych przypadkach udział w szkoleniu jest zagrożony niższą karą niż udzielanie szkolenia (**RO**). Podobnie w przypadkach, w których państwa członkowskie kryminalizują nie tylko rozpowszechnianie, lecz również pozyskiwanie lub posiadanie propagandy terrorystycznej, za oba te rodzaje przestępstw grozi ta sama kara (**DE, UK**). W przypadkach, w których wprowadza się rozróżnienie między nakłanianiem do terroryzmu a pochwalaniem go, niektóre państwa członkowskie przewidują niższe kary za pochwalanie terroryzmu (**DK, ES**), inne zaś stosują tę samą karę (**DK, AT, SI, SK, UK**). Państwa członkowskie, które kryminalizują szkolenie i udzielanie instruktażu, w większości przypadków stosują te same kary za oba przestępstwa. W innych państwach członkowskich jednak kara za instruktaż jest niższa niż za szkolenie (**AT**). Pewne państwa członkowskie stosują różne kary w zależności od tego, czy rekrutacji dokonuje się w imieniu grupy terrorystycznej – w takich przypadkach możliwe są wyższe kary (**DK, HU, AT**).

3. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Większość państw członkowskich przyjęła środki służące kryminalizacji publicznego nawoływania, rekrutacji i szkolenia do celów terroryzmu zgodnie z DR 2008. Komisja zauważa, że dwa państwa członkowskie (**IE** i **EL**) dotąd nie wdrożyły DR 2008, i wzywa te dwa państwa do przyjęcia niezbędnych środków legislacyjnych bez dalszej zwłoki. Większość państw członkowskich zasadniczo zachowuje zgodność z DR 2008, jednak istnieje szereg potencjalnych zastrzeżeń, szczególnie w odniesieniu do kryminalizacji w przepisach

¹⁷ Szczegółowy przegląd obowiązujących kar znajduje się w tabeli 2 dokumentu roboczego służb Komisji.

krajowych „nawoływania pośredniego” i rekrutacji osób działających samotnie. Wzywa się państwa członkowskie do przekazania Komisji dodatkowych wyjaśnień i informacji, które umożliwiłyby pełną ocenę.

Dyskusje na temat wpływu przepisów antyterrorystycznych na prawa podstawowe odbywały się zasadniczo w kontekście przyjmowania przepisów wdrażających DR 2002; w mniejszym stopniu w odniesieniu do nowo zdefiniowanych przestępstw¹⁸. Jakkolwiek względy praw podstawowych mogą mieć znaczenie przy interpretacji i stosowaniu krajowych aktów prawnych wprowadzających nowe przestępstwa, wydaje się, że nie było konieczne ograniczenie zakresu odpowiednich przepisów prawa krajowego¹⁹.

Komisja odnotowuje, że zainteresowane podmioty opowiadają się za intensywniejszą wymianą doświadczeń i praktycznych rozwiązań pomiędzy prokuratorami i sędziami, a także dostrzegają potrzebę przyjęcia bardziej kompleksowego podejścia do egzekwowania prawa, co powinno obejmować wczesne zapobieganie radykalizacji i rekrutacji na potrzeby terroryzmu.

Komisja zachęca państwa członkowskie do monitorowania i oceny praktycznego stosowania przepisów prawa karnego dotyczących terroryzmu. W tych działaniach należy uwzględniać potrzebę ochrony praw podstawowych oraz przyjęcia szerszego podejścia politycznego do zwalczania radykalizacji i rekrutacji na potrzeby terroryzmu.

Komisja będzie nadal monitorować skuteczność i wpływ decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu.

¹⁸ Dyskusje te dotyczyły m.in. kwestii pewności prawnej, poszanowania zasady proporcjonalności sankcji za przestępstwa dotyczące przygotowania oraz potencjalnego konfliktu pomiędzy wolnością wypowiedzi a przestępstwem publicznego nawoływania.

¹⁹ W powiadomieniach przesłanych Komisji państwa członkowskie nie powoływały się na art. 2 ani 3 DR 2008 w celu ograniczenia zakresu nowych przestępstw terrorystycznych ani nie przywoływały kwestii dotyczących praw podstawowych jako argumentu przeciwko wdrażaniu przepisów o nowych przestępstwach.