

Bruselj, 10. september 2014
(OR. en)

13040/14

DROIPEN 103
ENFOPOL 262

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	5. september 2014
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Uwe CORSEPIUS
Št. dok. Kom.:	COM(2014) 554 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o izvajanju Okvirnega sklepa Sveta 2008/919/PNZ z dne 28. novembra 2008 o spremembi Okvirnega sklepa 2002/475/PNZ o boju proti terorizmu

Delegacije prejmejo priloženi dokument Komisije COM(2014) 554 final.

Priloga: COM(2014) 554 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 5.9.2014
COM(2014) 554 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o izvajanju Okvirnega sklepa Sveta 2008/919/PNZ z dne 28. novembra 2008 o
spremembi Okvirnega sklepa 2002/475/PNZ o boju proti terorizmu**

{SWD(2014) 270 final}

KAZALO

1.	Uvod.....	3
1.1	Ozadje	3
1.2	Glavni elementi in namen okvirnega sklepa iz leta 2008	3
1.3	Področje uporabe poročila o izvajanju	4
2.	Prenos v zakonodajo držav članic	5
2.1	Inkriminacija novih kaznivih dejanj javnega spodbujanja, novačenja in usposabljanja za teroristične dejavnosti.....	5
2.1.1	Javno spodbujanje	5
2.1.2	Novačenje za teroristične dejavnosti.....	6
2.1.3	Usposabljanje za teroristične dejavnosti	8
2.2	Povezana kazniva dejanja	9
2.2.1	Pomoč in podpora	9
2.2.2	Poskus	9
2.3	Kazni za fizične osebe.....	10
3.	Sklepne ugotovitve.....	10

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Okvirnega sklepa Sveta 2008/919/PNZ z dne 28. novembra 2008 o spremembi Okvirnega sklepa 2002/475/PNZ o boju proti terorizmu

1. UVOD

1.1 Ozadje

Okvirni sklep 2002/475/PNZ o boju proti terorizmu (v nadaljnjem besedilu: OS 2002¹) je zagotovil podlago za prilagajanje določb kazenskega prava v zvezi s terorističnimi kaznivimi dejanji. Zaradi vse večje nevarnosti radikalizacije, novačenja in terorizma so bila z Okvirnim sklepom 2008/919/PNZ (v nadaljnjem besedilu: OS 2008²) uvedena nova kazniva dejanja javnega spodbujanja, novačenja in usposabljanja za teroristične dejavnosti. Podobna teroristična kazniva dejanja so bila sprejeta že s Konvencijo Sveta Evrope o preprečevanju terorizma iz leta 2005. Tudi Združeni narodi so države pozvali, naj poiščejo načine in sredstva za boj proti ščuvanju k terorističnim dejanjem ter pojavom terorizma na internetu³.

Države članice so morale sprejeti in priglasiti izvedbene ukrepe do 9. decembra 2010. Komisija je morala na podlagi teh informacij pripraviti poročilo. Svet pa je moral do 9. decembra 2011 oceniti, ali so države članice sprejele vse potrebne ukrepe za uskladitev z OS 2008⁴. Od 1. decembra 2014 bo Komisija pristojna za presojo skladnosti držav članic in po potrebi za začetek postopka za ugotavljanje kršitev.

1.2 Glavni elementi in namen okvirnega sklepa iz leta 2008

Z OS 2008 so bila sprejeta tri nova kazniva dejanja v zvezi s terorizmom, tj. „javno spodbujanje k terorističnemu kaznivemu dejanju“, „novačenje za teroristične dejavnosti“ in „usposabljanje za teroristične dejavnosti“⁵. Države članice morajo inkriminirati pomoč in podporo pri novih kaznivih dejanjih⁶. Inkriminacija poskusa novačenja in usposabljanja za teroristične dejavnosti ni obvezna⁷.

Cilj OS 2008 je zmanjšati razširjanje gradiv, ki bi lahko posameznike spodbudila k izvajanju terorističnih napadov⁸ in prilagoditi veljavno zakonodajo spremembam v načinu delovanja oseb, vpletenih v teroristične dejavnosti, in tistih, ki jih pri tem podpirajo. Te spremembe vključujejo zlasti nadomestitev organiziranih in hierarhično urejenih skupin z delno neodvisnimi celicami ali posamezniki, ki delujejo sami, ter vse večjo uporabo interneta za spodbujanje, mobiliziranje, zagotavljanje navodil in usposabljanje lokalnih terorističnih

¹ UL L 164, 22.6.2002, str. 3–7.

² UL L 330, 9.12.2008, str. 21–23.

³ Glej Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov št. 1624 (2005) in globalno protiteroristično strategijo ZN, sprejeto leta 2006.

⁴ Glej člen 3(1) in (2) OS 2008.

⁵ Glej člen 1(1) OS 2008 o spremembi člena 3. Kazniva dejanja, povezana s terorističnimi dejavnostmi, iz člena 3 OS 2002 so vključevala samo velike tatvine, izsiljevanje in izdelavo lažnih upravnih dokumentov za izvajanje terorističnih kaznivih dejanj. Nova kazniva dejanja so bila dodana kot člen 3(1)(a) do (c), prejšnja kazniva dejanja iz člena 3(a) do (c) pa so zdaj navedena v členu 3(1)(d) do (f).

⁶ Glej člen 1(2) OS 2008 o spremembi člena 4 OS 2002 (uvedba člena 4(1) OS 2002).

⁷ Glej člen 1(2) OS 2008 o spremembi člena 4 OS 2002 (uvedba člena 4(4) OS 2002).

⁸ Glej uvodno izjavo 7 OS 2008.

omrežij in posameznikov⁹. Veljavne določbe za izvajanje OS 2002 so se štejele za nezadostne, saj ravnanje, kot je razširjanje sporočil za javno spodbujanje, ki k terorističnemu kaznivemu dejanju ne ščuvajo točno določene osebe, razširjanje sporočil, ki ljudi spodbujajo, da postanejo teroristi, brez navedbe točno določenega terorističnega kaznivega dejanja, ali internetno razširjanje strokovnega znanja s področja terorizma, ki ni namenjeno podpiranju dejavnosti točno določene teroristične skupine, ni bilo nujno inkriminirano. Namen OS 2008 je bil zapolniti to vrzel, spodbuditi kazenski pregon ter izboljšati policijsko in pravosodno sodelovanje.

V členu 2 OS 2008 je pojasnjeno, da se v skladu s tem okvirnim sklepom od držav članic ne bo zahtevalo, naj sprejmejo ukrepe, ki so med drugim v nasprotju s temeljnimi načeli v zvezi s svobodo izražanja. Člen 3(1) države članice opozarja, kako pomembno je zagotoviti, da je kaznivost sorazmerna glede na zakonite cilje in nujen obstoj tovrstnih ciljev v demokratični družbi ter da je izključena vsakršna oblika arbitrarnosti in diskriminacije. Te določbe izražajo zaščitne ukrepe iz člena 12 Konvencije Sveta Evrope. Poleg tega ni mišljeno, da bi nova kazniva dejanja vključevala razširjanje gradiva za znanstvene, akademske ali poročevalske namene ali izražanje polemičnih ali spornih stališč v javnih razpravah o občutljivih političnih vprašanjih, kot je to zagotovljeno s pravico do svobode izražanja.

1.3 Področje uporabe poročila o izvajanju

Opis in analiza v tem poročilu temeljita predvsem na informacijah, ki so jih zagotovile države članice, in sta dopolnjena z javno dostopnimi informacijami in ugotovitvami zunanje študije.

Poročilo je osredotočeno na ukrepe, ki so jih države članice doslej sprejele za uvedbo novih kaznivih dejanj, vključno s povezanimi kaznivimi dejanji in ustreznimi kaznimi¹⁰. V poročilu je ocenjeno, ali so države članice začele izvajati OS 2008 v določenem roku, ali izpolnjujejo zahteve glede jasnosti in pravne varnosti ter ali dosegajo cilje OS 2008. Obseg in možnosti uspešnega pregona teh kaznivih dejanj so odvisni tudi od pravilnega izvajanja (nespremenjenih) določb OS 2002. V tem poročilu sicer ni (znova) ocenjena skladnost s temi določbami¹¹, je pa pozornost namenjena ugotovitvam predhodnih poročil o izvajanju in pomanjkljivostim, ugotovljenim v teh poročilih¹². Če se te pomanjkljivosti ne odpravijo, bodo vplivale na obseg novih kaznivih dejanj javnega spodbujanja, novačenja in usposabljanja za teroristične dejavnosti.

⁹ Glej zlasti uvodni izjavi 4 in 5 OS 2008. Glej tudi najnovejše poročilo Europolu o stanju in trendih na področju terorizma v Evropski uniji za leto 2014, v katerem je med drugim poudarjena uporaba interneta in družbenih medijev kot orodij za načrtovanje, financiranje, novačenje, komunikacijo, zagotavljanje navodil, usposabljanje in propagando, ki naj bi prispevala k pospešitvi (samo)radikalizacije med državljani EU.

¹⁰ Glej tudi uvodno izjavo 11 OS 2008.

¹¹ Države članice so večinoma zagotovile samo informacije, potrebne za oceno skladnosti s spremenjenima členoma 3 in 4 okvirnega sklepa.

¹² Glej prvo poročilo o izvajanju z dne 8. junija 2004 (COM(2004) 409 final in SEC(2004) 688) in drugo poročilo o izvajanju z dne 6. novembra 2007 (COM(2007) 681 final in SEC(2007) 1463). Iz teh poročil o izvajanju so razvidne pomanjkljivosti glede izvajanja določb v zvezi s temeljnimi terorističnimi kaznivimi dejanji (glej člen 1 OS 2002), odgovornostjo pravnih oseb (glej člena 7 in 8 OS 2002) ter pravili o sodni pristojnosti (glej člena 9 in 10 OS 2002).

2. PRENOS V ZAKONODAJO DRŽAV ČLANIC

2.1 Inkriminacija novih kaznivih dejanj javnega spodbujanja, novačenja in usposabljanja za teroristične dejavnosti

Večina držav članic je inkriminirala javno spodbujanje, novačenje in usposabljanje za teroristične dejavnosti, čeprav je v nekaterih primerih področje uporabe določb omejeno bolj, kot je bilo načrtovano v OS 2008.

Večina držav članic je morala sprejeti posebne določbe, saj pripravljalo ali nedokončano ravnanje ni bilo izrecno inkriminirano in se zanj niso uporabljale splošne določbe v zvezi z udeležbo in poskusom. Po sprejetju Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma iz leta 2005 je več držav članic že sprejelo ukrepe za inkriminacijo treh novih kaznivih dejanj (**DK, EE, IT, LV, MT, FI in UK**)¹³. Le nekaj držav članic je trdilo, da veljavne splošne določbe zajemajo zadevno ravnanje.

Večina držav članic je OS 2008 prenesla s spreminjanjem ali dodajanjem določb kazenskega zakonika, nekaj pa jih je sprejelo ali spremenilo posebne akte o boju proti terorizmu (**IE, CY, PT, RO, SE in UK**) ali uveljavljalo druge akte, na primer zakon o tisku iz leta 1881 (**FR**)¹⁴.

Sorazmerno malo držav, ki so morale sprejeti nove ukrepe, je to storilo v predpisanem roku (**DE, ES, CY, NL, SI, SK in SE**). Druge države članice so OS 2008 prenesle šele leta 2011 (**BG, CZ, AT, PL in PT**), 2012 (**FR, LU in RO**) ali 2013 (**BE, HR, LT in HU**). Dve državi članici še nista sprejeli potrebne zakonodaje (**IE in EL**)¹⁵.

2.1.1 Javno spodbujanje

V členu 3(1)(a) OS 2002, kot je bil spremenjen, je javno spodbujanje opredeljeno kot „[...] razširjanje, ali dajanje na voljo na kak drug način, sporočila javnosti z namenom spodbujanja h kateremu od dejanj, navedenih v členu 1(1)(a) do (h), pri čemer takšno ravnanje, naj se neposredno zavzema za teroristična kazniva dejanja ali ne, povzroča nevarnost za storitev enega ali več takšnih kaznivih dejanj; [...]“.

Manj kot polovica držav članic je za izrecno inkriminacijo razširjanja sporočil javnosti, namenjenih spodbujanju terorističnih kaznivih dejanj, sprejela posebne določbe, ki so zelo blizu ubeseditvi OS 2008 (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI in UK**). Preostale države članice so se odločile za uveljavljanje določb, ki splošneje inkriminirajo „spodbujanje“ (**BG, DK, MT, PL, PT, SK in SE**), „ščuvanje“ (**EE, FR, IT, LV, LT in HU**) ali omogočanje ali podpiranje terorističnih kaznivih dejanj (**CZ, NL, AT in PL**).

¹³ Vse države članice (razen **CZ**) so podpisale Konvencijo. Nekaj držav članic je še ni ratificiralo (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT in UK**).

¹⁴ Za podrobnejši pregled sprejetih zakonodajnih ukrepov držav članic glej preglednico 1 delovnega dokumenta služb Komisije (SWD(2014) xxx).

¹⁵ Irska vlada je predložila predlog zakona o kazenski zakonodaji (teroristična kazniva dejanja) (sprememba) iz leta 2012 in Komisijo obvestila, da ga bo predložila Parlamentu. Opis v tem poročilu temelji na tem predlogu zakona. Grška vlada je Komisijo obvestila o pripravi predloga zakona z naslovom „Ratifikacija Evropske konvencije o preprečevanju terorizma in Protokola o dopolnitvi Evropske konvencije o zatiranju terorizma ter povezane zakonodaje“, vendar tega predloga zakona ni predložila.

Uveljavljanje določb, ki se splošneje nanašajo na javno ščuvanje ali spodbujanje, namesto uveljavljanja samega namena spodbujanja k terorističnim kaznivim dejanjem, kot se zahteva v skladu z OS 2008, pomeni tveganje, da se inkriminira samo „neposredno spodbujanje“¹⁶, ne pa „posredno spodbujanje“, ki pomeni samo nevarnost, da bo storjeno eno ali več kaznivih dejanj (**BG, EE in FR**, v katerih je določba izrecno omejena na neposredno spodbujanje, ter **IT, LT, HU in MT**). „Posredno spodbujanje“ je lahko kljub temu zajeto, če nacionalne določbe dejansko zajemajo pripravljalo ravnanje ali olajševanje izvršitve (zdi se, da je tako v primeru **CZ, EE, NL, AT, PL in PT**) ali vključujejo ravnanje, ki pomeni samo nevarnost, da bo storjeno kaznivo dejanje (zdi se, da je tako v primeru **LV, AT in SK**), ne glede na to, ali bodo teroristična kazniva dejanja dejansko storjena ali gre samo za poskus (**CZ in SE**), ali če nacionalna sodišča te določbe uporabljajo za ravnanje, ki ga je mogoče opredeliti kot posredno spodbujanje (zdi se, da je tako v primeru **DK**).

Nekatere države članice izrecno pojasnjujejo, da je javno spodbujanje kaznivo, ne glede na to, ali je resnično spodbudilo kakšno osebo (npr. **UK**) oziroma ali je bilo resnično storjeno teroristično kaznivo dejanje (npr. **IE, CY in LU**), pa tudi kadar tako ravnanje spodbuja teroristična kazniva dejanja na splošno (**UK**).

V nekaterih državah ni kaznivo samo spodbujanje k terorističnim kaznivim dejanjem, ampak tudi spodbujanje k načrtovanju takih kaznivih dejanj in nagovarjanju k njim (**UK**) ali ščuvanje k izvajanju usposabljanja ali udeležbi takega usposabljanja (**RO**). V nekaterih državah članicah ni kaznivo samo razširjanje, ampak tudi pridobivanje ali posedovanje gradiv, namenjenih teroristični propagandi (**DE in UK**). Medtem ko je v večini držav članic kaznivo samo naklepno ravnanje, je v vsaj eni državi članici kaznivo tudi lahkomišno ravnanje (**UK**). Nekatere države članice so uvedle posebne vrste kaznivih dejanj, kot so kaznivo dejanje javnega razširjanja teroristične propagande poleg kaznivega dejanja spodbujanja terorizma (**UK**), javno poveličevanje, spodbujanje ali odobravanje terorizma (**DK, ES, LT, AT, SI in SK**) ali poniževanje in zaničevanje žrtev terorizma (**ES in LT**). Na drugi strani se zdi, da v nekaterih primerih niso vključena vsa teroristična kazniva dejanja iz člena 1 OS 2002 (**DE**).

2.1.2 Novačenje za teroristične dejavnosti

Novačenje za teroristične dejavnosti je v členu 3(1)(b), kot je bil spremenjen, opredeljeno kot „*nagovarjanje druge osebe, naj stori [eno] od kaznivih dejanj, naštetih v členu 1(1)(a) do (h) ali v členu 2(2) [...]*“.

Večina držav članic je sprejela posebne določbe za inkriminacijo nagovarjanja druge osebe k storitvi terorističnega kaznivega dejanja in udeležbi v dejavnostih teroristične skupine. Novačenje za teroristična kazniva dejanja (v smislu člena 1 OS 2002) in novačenje za teroristično skupino (v smislu člena 2 OS 2002) sta del iste določbe v skoraj polovici držav članic (**BE, CZ, DK, ES, HR, LT, LU, HU, NL, SI in FI**). Več drugih držav članic ima ločeni določbi za obe vrsti novačenja (**DE, FR, AT in UK**). V nekaterih državah članicah je očitno kaznivo samo novačenje za teroristična kazniva dejanja, ne pa tudi novačenje za

¹⁶ Izraz „neposredno spodbujanje“ opisuje primere, v katerih je oseba zaradi ščuvanja storila ali vsaj poskušala storiti teroristično kaznivo dejanje in v katerih je ščuvanje povezano z določenim terorističnim kaznivim dejanjem.

udeležbo v dejavnostih terorističnih skupin, kot so opredeljene v členu 2(2) OS 2002 (**BG, EE, IE, MT, PT, RO, SK** in **SE**, v primeru **CY** in **LV** pa je vprašljivo, ali sklicevanje na teroristična dejanja vključuje tudi sodelovanje v teroristični skupini).

Nekaj držav članic, ki so uvedle nove posebne določbe, da bi vanje vključile nova kazniva dejanja, je pri opredelitvi novačenja uporabilo izraz „nagovarjati“ (**HR, LU** in **SK**: „pozivati“, **MT**: „nagovarjati“ ali „novačiti“). Zdi se, da je večina držav članic izbrala izraz „novačiti“ (**BE, BG, DE, EE, IE, IT, ES, LV, LT** in **MT**: „nagovarjati“ ali „novačiti“, **PT, RO** in **SI**: „novačenje“, **FI**) ali druge izraze, kot so „namen napeljevanja“ (**SE**), „ščuvanje“ in „spodbujanje“ (**NL**), „hujskanje“ (**HU**) ali „spodbuda“ (**CY**). V nekaterih državah članicah se zagovarja trditev, da je za izraz „novačiti“ potreben nekakšen načrt ali minimalni institucionalni okvir, ki naj bi ga oseba, ki je bila novačena, upoštevala (**PT**). To pa lahko vzbudi dvome, ali je spodbujanje „posameznika, ki deluje sam“ k terorističnim dejanjem dejansko inkriminirano v skladu z nacionalnimi določbami.

Medtem ko se večina držav članic na splošno sklicuje na novačenje (ali sopomenke), jih nekaj natančneje določa kaznivo ravnanje (v **FR** se opredelitev izraza nanaša na ponujanje daril in drugih koristi za siljenje osebe k terorističnemu kaznivemu dejanju z grožnjami ali pritiski nanjo). Zaradi tega je lahko področje uporabe določbe neustrezno omejeno, saj ne more vključevati primerov, v katerih bodo osebe kako drugače spodbujali k dejanjem.

Nekaj držav članic izrecno pojasnjuje, da je novačenje kaznivo tudi, če oseba ne privoli v storitev terorističnega kaznivega dejanja (**CY** in **LU**).

Nekatere države članice se sklicujejo na veljavne ali splošne določbe, ki zajemajo različne oblike udeležbe pri terorističnem kaznivem dejanju (npr. **CZ** in **AT**), omogočanje terorističnega kaznivega dejanja (npr. **PL**), podpiranje teroristične skupine (npr. **CZ, DE** in **AT**), ščuvanje k terorističnim kaznivim dejanjem ali pripadnosti prepovedanim skupinam (npr. **UK**), poskus udeležbe in zaroto (**DE** in **FR**: „*association de malfaiteurs*“) ali druge pripravljalne dejavnosti (npr. **HU** in **UK**). Pri tem je mogoče tveganje, da določbe, povezane s podpiranjem terorističnih organizacij ali udeležbo v zaroti, ne zajemajo novačenja „posameznikov, ki delujejo sami“ (npr. **CZ, DE, FR** in **UK**). To je lahko skrb zbujajoče, če tega ravnanja ne inkriminira nobena druga določba. Uveljavljanje splošnih določb lahko vzbudi tudi dvome, ali so nedokončana kazniva dejanja dejansko inkriminirana. To je odvisno od razlage in uporabe pojmov, kot so omogočanje terorističnih kaznivih dejanj ali pripravljalna dejanja za teroristična kazniva dejanja.

Medtem ko se v nekaterih primerih zdi, da novačenje ne zajema vseh kaznivih dejanj iz člena (1)(1)(a) do (h) OS 2002 (**IT**), druge države članice ne inkriminirajo samo novačenja za teroristično kaznivo dejanje, ampak tudi novačenje za omogočanje (**DK**) ali pripravo (**FI**) terorističnega kaznivega dejanja ali udeležbo (**LT, SI** in **SK**) pri terorističnem kaznivem dejanju. V nekaterih državah članicah opredelitev novačenja vključuje tudi financiranje terorizma (**DK**). V nekaterih drugih pa se lahko kaznuje vsaka oseba, ki se zaveda, da njena dejavnost spodbuja teroristična kazniva dejanja (**FI**). V nekaterih državah je inkriminirana tudi privolitev osebe v novačenje (npr. **DK**).

2.1.3 Usposabljanje za teroristične dejavnosti

Usposabljanje za teroristične dejavnosti je v členu 3(1)(c) opredeljeno kot „zagotavljanje navodil glede izdelave ali uporabe razstreliv, strelnega ali drugega orožja ali zdravju škodljive ali nevarne snovi oziroma glede drugih posebnih metod ali tehnik za namen storitve enega od kaznivih dejanj, naštetih v členu 1(1)(a) do (h), ob zavedanju, da so ta pridobljena znanja namenjena uporabi v teroristične namene“.

Večina držav članic je za izrecno inkriminacijo zagotavljanja navodil glede metod in tehnik za storitev terorističnih kaznivih dejanj sprejela posebne določbe, ki so zelo blizu ubeseditvi OS 2008 (**BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE in UK**).

Nekatere države članice se splošneje sklicujejo na „usposabljanje za teroristično kaznivo dejanje“ (**BG, DK, EE, ES in LV**) ali „zagotavljanje informacij, znanja in spretnosti“ za storitev terorističnega kaznivega dejanja (**LT in NL**) brez navedbe posebnih znanj in spretnosti iz člena 3 OS 2008 (čeprav se zdi, da so v nekaterih primerih zagotovljena dodatna pojasnila v obrazložitvi zakona; npr. **DK**).

Če države članice uveljavljajo veljavne splošne določbe o udeležbi pri terorističnem kaznivem dejanju ali pripravi, omogočanju ali podpiranju takih dejanj (**CZ, HU in PL**), ni jasno, ali nacionalna zakonodaja inkriminira zagotavljanje usposabljanja, kadar ni bilo storitve ali poskusa terorističnega kaznivega dejanja. To je nazadnje odvisno od razlage in uporabe teh pojmov v nacionalni zakonodaji. Poleg tega ni jasno, ali pojem zarote (npr. „*association de malfaiteurs*“ v **FR**) vključuje samo razširjanje gradiva za usposabljanje brez ugotovljenih povezav s teroristično skupino.

V večini držav članic sta inkriminirana dajanje navodil in usposabljanje (npr. **BE in DK**, ki se sklicujeta tudi na „poučevanje“, ter **IE, IT, MT, AT, PT, RO in UK**), medtem ko se nekatere države članice sklicujejo samo na usposabljanje (**BG, EE, ES, LV in FI**) ali na določeno obliko dajanja navodil (**DE, HR in CY**: „zagotavljanje navodil“, **LU in NL**: „zagotavljanje informacij“ in „poučevanje“, **SI in SK**: „zagotavljanje strokovnega znanja“, **SE**). Medtem ko je mogoče izraz „usposabljanje“ razumeti, kot da vključuje nekakšen odnos med mentorjem in pripravnikom, „zagotavljanje navodil“ zajema razširjanje informacij za samoučenje (npr. **IT in AT**).

Nekatere nacionalne določbe vsebujejo nadaljnja pojasnila, na primer, da je usposabljanje kaznivo, če se zagotavlja enemu ali več posameznikom (**BG in UK**) ali na splošno (**UK**), ali da se lahko znanja in spretnosti uporabijo za že opredeljena teroristična dejanja ali teroristična kazniva dejanja na splošno (**UK**) ali da je usposabljanje kaznivo, tudi če pripravnik ne izvede terorističnega napada ali sodeluje v njem (**DK in LU**).

Da se lahko ravnanje obravnava kot kaznivo dejanje, je treba običajno dokazati naklep, vendar v nekaterih državah članicah zadostuje zavedanje, da dana navodila spodbujajo osebe k terorističnim kaznivim dejanjem (**FI**), ali malomarnost (**UK** v zvezi z udeležbo na taborih za usposabljanje). V drugih primerih pa se zdi, da se zahtevani naklep domneva, obtoženec pa nosi dokazno breme, da je bilo dajanje ali prejemanje navodil ali usposabljanja zakonito (**IE in UK**).

Medtem ko v nekaterih državah članicah teroristična kazniva dejanja, za katera se zagotavlja usposabljanje, ne vključujejo vseh kaznivih dejanj iz člena 1(1) OS 2002 (npr. **DE** in **IT**), druge države članice presegajo zahteve in na primer določajo, da je usposabljanje kaznivo tudi, če se nanaša na financiranje terorizma (**DK**) ali če bo znanja in spretnosti uporabljala teroristična organizacija (**CY**). V nekaterih državah članicah je usposabljanje kaznivo, ne samo kadar se zagotavlja za storitev terorističnega kaznivega dejanja, ampak tudi za udeležbo v takih dejanjih (**SI**) ali storitev kaznivih dejanj, namenjenih pripravi ali omogočanju terorističnega kaznivega dejanja (**NL**, **FI** in **UK**) ali zagotavljanju pomoči drugim osebam pri storitvi ali pripravi terorističnih dejanj (**UK**). Poleg tega je v več državah članicah inkriminirano prejemanje usposabljanja ali navodil, imenovano tudi „pasivno usposabljanje“ (**BE**, **DK**, **DE**, **IE**, **NL**, **AT**, **RO** in **UK**). Nekatere države članice so sprejele dodatne posebne določbe za inkriminacijo udeležbe na taborih za usposabljanje (npr. **UK**).

2.2 Povezana kazniva dejanja

2.2.1 Pomoč in podpora

V skladu s členom 4(1) OS 2002, kot je bil spremenjen, mora država članica sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da sta pomoč ali podpora pri novih kaznivih dejanjih iz člena 3 kaznivi. Skoraj vse države članice so inkriminirale pomoč in podporo pri novih kaznivih dejanjih. V večini držav članic se splošne določbe o pomoči in podpori samodejno uporabljajo za nova kazniva dejanja. Samo **CY** je v ustreznih določbah izrecno navedel, da zagotavljanje pomoči in podpore pri novih kaznivih dejanjih ni kaznivo dejanje.

2.2.2 Poskus

V skladu s členom 4(4) OS 2002, kot je bil spremenjen, lahko države članice inkriminirajo poskus usposabljanja ali novačenja za teroristične dejavnosti. V večini držav članic se uporabljajo splošna pravila o poskusu brez dodatnega razlikovanja ali opredelitve za vsa hudodelstva ali kazniva dejanja, torej tudi za nova teroristična kazniva dejanja. Posledično je večina držav članic inkriminirala poskus novačenja in usposabljanja oseb za teroristične dejavnosti ter poskus javnega spodbujanja (**BE**, **BG**, **CZ**, **EE**, **ES**, **HU**, **LV**, **LT**, **MT**, **NL**, **AT** in **PL**). V nekaterih državah članica pa se zdi, da se v skladu s sodno prakso splošne določbe o poskusu ne uporabljajo za nedokončana kazniva dejanja (npr. **IT**).

V nekaterih državah članicah je poskus kazniv samo v primeru zločinov, kaznivih dejanj in hudodelstev, ki se kaznujejo z določeno najnižjo kaznijo, ne pa tudi v primeru manj resnih kaznivih dejanj. Medtem ko so v nekaterih državah članicah vsa tri nova kazniva dejanja opredeljena kot taka kazniva dejanja (**DK**, **HR** in **PT**), pa v drugih niso. Poskus zato ni kazniv (**DE**; **SI** vprašljivo).

V drugih državah članicah je poskus kazniv, če je to posebej opredeljeno. Nekatere države članice so izrecno inkriminirale poskus storitve katerega koli od treh novih kaznivih dejanj (**IE**, **SE** in **UK**). Nekatere so inkriminirale samo poskus usposabljanja in novačenja oseb za teroristične dejavnosti (**LU**, **SK** in **FI**), druge pa poskusa niso inkriminirale (**CY**: izrecno izključena kaznivost poskusa novih kaznivih dejanj, **RO**).

2.3 Kazni za fizične osebe

Raven kazni se zelo razlikuje med državami članicami¹⁷. Najnižja zaporna kazen je od manj kot eno leto do dvajset let. Podobno znaša najvišja zaporna kazen od dveh let do petindvajset let ali dosmrtnega zapora. Denarne kazni so lahko nadomestna (**DK, DE, IE, LU, NL in UK**) ali dopolnilna kazen za zaporno kazen (**BE, IE, FR, LU in UK**).

Več kot polovica držav članic uporablja enako kazen za vsa tri nova kazniva dejanja (**BE, BG, CZ, EE, IE, HR, LU, HU, MT, PL, SI, SK in SE**). V državah članicah z različnimi kaznimi za tri nova kazniva dejanja so kazni za javno spodbujanje na splošno nižje od kazni za drugi dve kaznivi dejanji (**DK, DE, ES, IT, CY, LV, LT, PT, RO, FI in UK**).

Če države članice inkriminirajo privolitev osebe v novačenje ali prejemanje usposabljanja ali navodil ter novačenje in zagotavljanje usposabljanja ali navodil, se večinoma uporablja enak razpon kazni (**DK, DE, IE, NL in AT**). V drugih primerih se udeležba pri usposabljanju kaznuje z nižjo kaznijo kot zagotavljanje usposabljanja (**RO**). Podobno velja, če so države članice inkriminirale poleg razširjanja tudi pridobivanje ali posedovanje terorističnega propagandnega gradiva, saj se za obe kaznivi dejanji uporabljajo enake kazni (**DE in UK**). Če se razlikuje med spodbujanjem in zagovarjanjem/poveličevanjem terorizma, nekatere države članice predpisujejo nižje kazni za zagovarjanje terorizma (**DK in ES**), druge pa uporabljajo enako kazen (**DK, AT, SI, SK in UK**). Če so države članice inkriminirale usposabljanje in zagotavljanje navodil, se za oboje večinoma uporablja enaka kazen. V drugih državah članicah pa je kazen za zagotavljanje navodil nižja od kazni za usposabljanje (**AT**). Več držav članic uporablja različne kazni, ki so odvisne od tega, ali se novačenje opravlja v imenu teroristične skupine, za kar se lahko naložijo višje kazni (**DK, HU in AT**).

3. SKLEPNE UGOTOVITVE

Večina držav članic je sprejela ukrepe za inkriminacijo javnega spodbujanja, novačenja in usposabljanja za teroristične dejavnosti v skladu z OS 2008. Komisija ugotavlja, da dve državi članici (**IE in EL**) še ne izvajata OS 2008, zato ju poziva, naj nemudoma sprejmeta potrebne zakonodajne ukrepe. Medtem ko večina držav članic na splošno ravna v skladu z OS 2008, obstaja nekaj morebitnih pomislekov, zlasti v zvezi z kaznivostjo „posrednega spodbujanja“ in novačenja „posameznikov, ki delujejo sami“ v skladu z nacionalnimi določbami. Komisija države članice poziva, naj ji predložijo dodatna pojasnila in informacije, da bo lahko dokončala oceno.

Potekale so razprave o vplivu zakonodaje s področja boja proti terorizmu na temeljne pravice, predvsem v zvezi s sprejetjem ukrepov za izvajanje OS 2002, v manjšem obsegu pa tudi v zvezi z novimi kaznivimi dejanji¹⁸. Medtem ko lahko pomisleki glede temeljnih pravic vplivajo na razlago in uporabo nacionalnih določb o uvedbi treh novih kaznivih dejanj, se ne

¹⁷ Za podrobnejši pregled veljavnih kazni glej preglednico 2 delovnega dokumenta služb Komisije.

¹⁸ Razprave so se med drugim nanašale na vprašanja pravne varnosti, upoštevanje načela sorazmernosti sankcij za kazniva pripravljala dejanja ter morebitno navzkrižje med svobodo govora in kaznivim dejanjem javnega spodbujanja.

zdi, da je bilo treba zaradi njih omejiti področje uporabe ustreznih predpisov v nacionalni zakonodaji¹⁹.

Komisija ugotavlja, da se deležniki zavzemajo za večjo izmenjavo izkušenj in praks med tožilci in sodniki ter menijo, da je treba prizadevanja na področju odkrivanja in pregona združiti v celovitejši pristop, ki bi moral vključevati zgodnje preprečevanje radikalizacije in novačenja za teroristične dejavnosti.

Komisija države članice spodbuja, naj spremljajo in ovrednotijo praktično uporabo določb kazenskega prava na področju terorizma. Pri tem bi bilo treba upoštevati varstvo temeljnih pravic ter širši pristop k politiki odpravljanja radikalizacije in novačenja za teroristične dejavnosti.

Komisija bo še naprej spremljala učinkovitost in učinek okvirnega sklepa na področju terorizma.

¹⁹ Države članice se v prilogah Komisiji niso sklicevale na člen 2 ali 3 OS 2008, da bi omejile obseg novih terorističnih kaznivih dejanj, ali uveljavljale pomislekov v zvezi s temeljnimi pravicami, da bi utemeljile, zakaj novih kaznivih dejanj ne bodo uvedle.