



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 08.06.2004
KOM(2004)409 konč.

POROČILO KOMISIJE

na podlagi člena 11 Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu

{SEC(2004)688}

KAZALO

1.	OZADJE.....	3
2.	METODE IN MERILA ZA OCENJEVANJE ZA TA OKVIRNI SKLEP.....	3
2.1.1.	Okvirni sklepi, prej točka b) odstavka (2) člena 34 Pogodbe o Evropski uniji	3
2.1.2.	Merila za ocenjevanje	4
2.1.3.	Kontekst ocenjevanja	4
3.	OCENA.....	6

1. OZADJE

Na podlagi člena 11 Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu¹ (v nadaljevanju "okvirni sklep") mora Komisija izdelati pisno poročilo o ukrepih, ki so jih države članice uvedle za uskladitev s tem instrumentom.

Odstavek (1) tega člena obvezuje države članice, da do 31. decembra 2002 izvedejo potrebne ukrepe za uskladitev z določbami okvirnega sklepa. V skladu z odstavkom (2) bi morale države članice do tega istega datuma Generalnemu sekretariatu Sveta in Komisiji posredovati besedilo določb, s katerimi se v njihovo nacionalno zakonodajo prenašajo obveznosti, ki jim jih nalaga ta okvirni sklep. Svet bi moral do 31. decembra 2003 na podlagi teh informacij ter pisnega poročila Komisije oceniti, v kolikšni meri so države članice uvedle potrebne ukrepe za uskladitev z okvirnim sklepom.

Kakovost in pravočasnost nacionalnih informacij, ki jih je Komisija prejela, neizogibno vplivata na vrednost in točnost tega poročila. Komisija je države članice opomnila na njihovo obveznost s pismom, ki je bilo poslano 9. decembra 2002. Toda do 31. decembra 2002 je le pet držav članic (Avstrija, Nemčija, Irska, Italija in Portugalska) posredovalo Komisiji informacije o izvajanju in le dve izmed njih sta dejansko vključili ustrezne prevzemne določbe. Popolnoma brez pomena bi bilo sestaviti dokument le na podlagi teh informacij, zato je bila Komisija prisiljena sprejeti zapoznele odgovore in zbrati dodatne informacije od kontaktnih oseb, v primeru, da so jih države članice imenovali. Do februarja 2003 je odgovor poslalo še sedem držav članic (Belgija, Danska, Francija, Finska, Grčija, Španija in Združeno kraljestvo), vendar pa sta se odgovora dveh izmed njih nanašala le na novi osnutek zakonodaje. Švedska je bila trinajsta država članica, ki je odgovorila, in sicer dne 5. novembra 2003. Luksemburg in Nizozemska nista odgovorila.

Čeprav je bil rok za posredovanje besedil izvedbenih določb v skladu s členom 11(2) okvirnega sklepa določen za 31. decembra 2002, so bile upoštevane tudi dodatne informacije, ki so bile posredovane do 15. februarja 2004. To poročilo tako ocenjuje stanje glede prevzemanja, ki izhaja iz zakonodaje, ki je bila Komisiji posredovana do omenjenega referenčnega datuma. Delovni dokument osebja Komisije v povezavi s tem poročilom vsebuje podrobno analizo nacionalnih ukrepov, ki so bili uvedeni za uskladitev z okvirnim sklepom, kakor tudi tabelo, ki v skladu z informacijami, ki jih je prejela Komisija, navaja nacionalne določbe o prevzemu vsakega člena. Komisija bo v dopolnilnem poročilu upoštevala informacije, ki jih je prejela po tem datumu, in posodobila, če bo to potrebno, informacije o nacionalni zakonodaji.

2. METODE IN MERILA ZA OCENJEVANJE ZA TA OKVIRNI SKLEP

2.1.1. Okvirni sklepi, prej točka b) odstavka (2) člena 34 Pogodbe o Evropski uniji

Ta okvirni sklep temelji na Pogodbi o ustanovitvi Evropske unije (PEU) in zlasti na členih 29, 31(e) ter členu 34(2)(b) te pogodbe.

¹ UL L 164, 22.6.2002, str. 3.

Okvirne sklepe lahko najbolje primerjamo s pravnim instrumentom direktive². Oba instrumenta sta za vsako državo članico zavezujoča glede cilja, ki ga je potrebno doseči, vendar nacionalnim organom prepuščata izbiro oblike in metod. Toda okvirni sklepi nimajo neposrednega učinka.

2.1.2. Merila za ocenjevanje

Da bi lahko na podlagi objektivnih meril ocenili, ali je država članica v celoti izvršila okvirni sklep, so se razvila neka splošna merila za direktive, ki jih je potrebno smiselno uporabiti za okvirne sklepe, kot npr.:

1. oblika in metode za izvajanje cilja, ki ga je potrebno doseči, morajo biti izbrane na način, ki zagotavlja, da bo direktiva delovala učinkovito ter da bodo upoštevani cilji direktive³;
2. vsaka država članica je dolžna izvajati direktive na način, ki zagotavlja jasnost in pravno varnost ter tako prenesti določbe direktive v zavezujoče nacionalne določbe⁴;
3. prenos ne zahteva nujno uzakonitve v popolnoma istih besedah v določenem predpisu; splošni pravni kontekst (kot so ustrezni in že obstoječi ukrepi) lahko zadošča, v kolikor je polna uporaba direktive zagotovljena na dovolj jasen in točen način⁵;
4. direktive morajo biti izvedene v predpisanem roku⁶.

Oba instrumenta sta zavezujoča “glede cilja, ki ga je treba doseči”. To lahko definiramo kot pravno ali dejansko stanje, ki ustreza koristi, ki jo mora instrument zagotoviti v skladu s Pogodbo⁷.

Splošna ocena, določena v členu 11, o tem, v kolikšni meri so države članice upoštevale okvirni sklep, temelji – kjer je mogoče – na zgoraj omenjenih merilih.

2.1.3. Kontekst ocenjevanja

Prva predhodna ugotovitev se nanaša na (pravni) kontekst in spremljanje poročila o ocenjevanju. Medtem ko je Komisija v okviru prvega stebra pooblaščen za sprožitev postopka za ugotavljanje kršitev proti državi članici, ta možnost ne obstaja v okviru PEU. Narava in namen tega poročila se torej razlikujeta od poročila o izvajanju direktive prvega stebra v državah članicah. Toda ker Komisija v celoti sodeluje pri zadevah tretjega stebra⁸, je

² Člen 249 Pogodbe ES.

³ Glej relevantno sodno prakso o izvajanju direktiv: Primer 48/75 *Royer* [1976 PSES 497 pri 518].

⁴ Glej relevantno sodno prakso o izvajanju direktiv: Primer 239/85 *Komisija proti Belgiji* [1986] PSES 3645 pri 3659. Glej tudi primer 300/81 *Komisija proti Italiji* [1983] PSES 449 pri 456.

⁵ Glej relevantno sodno prakso o izvajanju direktiv, na primer: Primer 29/84 *Komisija proti Nemčiji* [1985] PSES 1661 pri 1673.

⁶ Glej materialno sodno prakso o izvajanju direktiv, na primer : Primer 52/75 *Komisija proti Italiji* [1976] PSES 277 pri 284, Glej, na splošno, letna poročila Komisije o spremljanju uporabe prava Skupnosti, na primer KOM(2001) 309 konč.

⁷ Glej PJG Kapteyn in P. Verloren van Themaat “Uvod v pravo Evropskih skupnosti”, tretja izdaja, 1998, str. 328.

⁸ Člen 36 (2) Pogodbe o Evropski uniji.

smotno, da se naloga dejanskega ocenjevanja izvedbenih ukrepov dodeli njej, kar omogoča Svetu oceno, v kolikšni meri so države članice izvedle potrebne ukrepe za uskladitev s tem okvirnim sklepom.

Poleg tega se okvirni sklep ne sme smatrati kot vrsta nepopolnih določb, treba ga je upoštevati kot celoto: kot globalen sistem, katerega elementi se neizogibno prepletajo med seboj. V osnovi sklep od držav članic zahteva, da vključijo kvalificiran koncept “terorističnih kaznivih dejanj” v svoje pravne sisteme in še posebej, da vključijo tudi specifičen terorističen naklep, ki je vsebovan v členih 2 (“kazniva dejanja v zvezi s teroristično skupino”) in 3 (“kazniva dejanja, povezana s terorističnimi dejavnostmi”). Ta zahteva izhaja iz obveze, ki jo določa člen 5(2), da se teroristična kazniva dejanja kaznuje s strožjimi zapornimi kaznimi, kot jih za odgovarjajoča “splošna” kazniva dejanja predvideva nacionalno pravo. Obveznosti na podlagi člena 9, ki omogoča razširjeno pristojnost zunaj ozemlja brez možnosti za podajanje izjav in uvaja mehanizem prednostnih faktorjev, ki jih je potrebno upoštevati v primeru pozitivnih sporov o pristojnosti, gredo preko obveznosti, ki jih običajno določajo okvirni sklepi. Čeprav je strukturno podoben drugim instrumentom, katerih cilj je uskladitev določenega področja kazenskega prava, se ta okvirni sklep razlikuje od tistih, ki ne zahtevajo vključitve “določenih kaznivih dejanj” v primeru, da takšno kaznivo ravnanje že pokriva “splošna obdolžitev”⁹. V takšnih primerih se obveznosti glede kazni lahko izpolnjujejo tudi z uporabo splošnih predpisov o zadevi.

Torej, čeprav ocenjevanje lahko in tudi bo upoštevalo vsak člen, členov ni mogoče preučevati ločeno. Delno izvajanje ali neizvajanje člena ali dela člena se bo odražalo tudi na povezanih določbah, za katere se, če jih upoštevamo neodvisno eno od druge, lahko zdi, da so usklajene z zahtevami okvirnega sklepa in bodo vplivale na sistem kot celoto. Vendar, ker razlike še vedno obstajajo, bo pri ocenjevanju, kolikor je to primerno, upoštevano splošno kazenskopravno ozadje v državah članicah.

⁹ “Krajo kreditne kartice”, na katero se nanaša člen 2(a) Okvirnega sklepa Sveta z dne 28. maja 2001 o boju proti goljufiji in ponarejanju v zvezi z negotovinskimi plačilnimi sredstvi, bi na primer lahko pokrivala splošna določba o kraji v kazenskem zakoniku.

3. OCENA

Le nekaj držav članic je Komisiji pravočasno posredovalo vsa relevantna besedila svojih izvedbenih določb. Dejanska ocena in poznejše ugotovitve tako občasno temeljijo na nepopolnih informacijah. Komisija ni prejela nobenih informacij od Luksemburga in Nizozemske ter nobenih natančnejših informacij od Grčije. Ob upoštevanju navedenih dejstev je stanje v zvezi s prevzemom posebnih določb pri ostalih dvanajstih državah članicah sledeče:

Člen 1: Osem držav članic je izrecno inkriminiralo teroristična kazniva dejanja kot posebno kategorijo zločinov, čeprav obstajajo razlike med obsegom in metodami izvajanja tega člena, ker je Irska v postopku spreminjanja svoje zakonodaje v ta namen. Italija in Združeno kraljestvo predvidevata le omejeno število specifičnih terorističnih kaznivih dejanj in splošna kazniva dejanja s terorističnim naklepom kvalificirata bodisi kot obteževalne okoliščine (v Italiji) ali z uporabo splošne definicije terorizma (Združeno kraljestvo). Za Nemčijo kaže, da ni prevzela te določbe, kot je bilo zahtevano.

Člen 2: Večina držav članic ima oz. bo imela zakonodajo, ki teroristična dejanja, izvršena v povezavi s terorističnimi skupinami, posebej inkriminira. Na Švedskem in Danskem (razen določenih dejanj udeležbe) teroristične skupine ter vodenje ali udeležba pri dejavnostih teh skupin niso izrecno inkriminirane, čeprav bodo v določenih primerih storilci takšnih dejanj še vedno lahko kaznovani kot glavni ali sekundarni udeleženci relevantnega terorističnega kaznivega dejanja.

Člen 3: Samo za štiri države članice se zdi, da imajo zakonodajo, ki je v celoti usklajena z obveznostmi iz tega člena. Irska naj bi te obveznosti izpolnjevala, potem ko bo njena nova zakonodaja začela veljati. Preostale države članice, ki so Komisiji posredovale informacije, bodo lahko le deloma izpolnjevale zahteve te določbe.

Člen 4: Čeprav imajo le nekatere države članice posebne določbe o tej zadevi, se zdi, da bodo z uporabo splošnih predpisov o sotorilstvu in nedokončanih kaznivih dejanjih lahko implicitno izpolnile zahteve tega člena, pod pogojem, da so bili prejšnji členi izvedeni v celoti.

Člen 5: Čeprav sta se samo dve državi članici v informacijah, ki sta jih posredovali Komisiji, izrecno sklicevali na odstavek (1), se zdi, da bodo vse države lahko izpolnile pogoje tega odstavka. Osmim državam članicam je ali bo uspelo izpolniti obveznost, ki jim jo nalaga odstavek (2). Za Nemčijo, Španijo, Irsko in Združeno kraljestvo ne moremo dokončno zaključiti, da bodo uvedle strožje kazni za vsa relevantna kazniva dejanja. Kar se tiče odstavka (3), ima sedem držav članic za vodenje teroristične skupine predpisane zahtevane kazni, tri države, v katerih takšno ravnanje ni izrecno inkriminirano, pa bi zahteve te določbe izpolnile deloma. Španija izpolnjuje zahteve določbe, ki se nanašajo na vodenje teroristične skupine, ki samo grozi, da bo izvedla teroristična dejanja. Ko gre za udeležbo pri dejavnostih teroristične skupine, osem držav članic popolnoma izpolnjuje zahtevane pogoje, za štiri države članice pa smatramo, da jih izpolnjujejo deloma.

Člen 6: Nacionalna zakonodaja v šestih državah članicah izrecno predvideva posebne okoliščine, ki jih določa ta člen, preostale države pa se niso sklicevale na posebne ukrepe za uvedbo te izbirne določbe.

Člen 7: Osem držav članic ima oz. bo imelo po zaključku svojih zakonodajnih postopkov zakonodajo, ki zagotavlja, da tudi pravne osebe lahko odgovarjajo za teroristična kazniva dejanja. Od teh osmih držav pa so le štiri podale dovolj informacij za dokazovanje, da bodo sposobne uskladitve s členom 7(2). Španija, Avstrija, Švedska in Združeno kraljestvo niso posredovale dovolj informacij, da bi lahko ta člen šteli kot v celoti izveden.

Člen 8: Sedem držav članic ima ali bo uvedlo kriminalne ali nekriminalne denarne kazni za pravne osebe. Večina držav poleg tega uporablja vse ali nekatere izbirne kazni, navedene v tej določbi.

Člen 9: Vse države članice bodo sposobne uskladitve s tem členom glede uporabe načela teritorialnosti v členih 9(1)(a), 9(1)(b) in 9(4). Kar se tiče pristojnosti zunaj ozemlja, ima oz. bo imela večina držav članic predpise, ki v različnem obsegu pokrivajo načela aktivne in pasivne osebnosti, ko to zahtevata člena 9(1)(c) in (e). Člen 9(1)(d) je izrecno prevzela le Avstrija, kasneje ga bo še Irska, vendar pa se zdi, da bi tudi Italija, Portugalska in Finska lahko bile v skladu s to določbo. Osem držav članic ima oz. bo imelo zakonodajo, usklajeno s členom 9(3), ostale tri pa bodo sposobne delne uskladitve s to določbo. Čeprav bo Irska delno prevzela člen 9(2), pa se zdi, da nobena od držav članic ni v svojo nacionalno zakonodajo vključila merila za reševanje pozitivnih sporov o pristojnosti, ki je določeno v tej določbi.

Člen 10: Samo Avstrija je posredovala dovolj informacij za dokazovanje usklajenosti s členom 10(1), vendar pa se zdi zelo verjetno, da so teroristična kazniva dejanja v vseh državah članicah za namene preiskovanja in pregona obravnavana kot javna kazniva dejanja. Osem držav članic je posredovalo informacije o dodatnih ukrepih za pomoč družinam žrtev terorizma, na katere se nanaša člen 10(2).

Člen 12: Komisija ni prejela specifičnih informacij o prevzemu okvirnega sklepa v Gibraltarju.

Glede na zgoraj navedeno, Komisija poziva tiste države članice, ki to še niso storile, naj zagotovijo hiter in popoln prenos okvirnega sklepa v svojo nacionalno zakonodajo ter naj jo nemudoma obvestijo o izvedenih ukrepih s priloženim besedilom veljavnih zakonskih ali upravnih predpisov.