



Bruselj, 18.11.2021
COM(2021) 701 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

na podlagi člena 29(2) Direktive (EU) 2017/541 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o boju proti terorizmu in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/475/PNZ ter o spremembi Sklepa Sveta 2005/671/PNZ

{SWD(2021) 324 final}

1. UVOD

Evropski parlament in Svet sta 15. marca 2017 sprejela Direktivo (EU) 2017/541 o boju proti terorizmu¹ (v nadaljnjem besedilu: Direktiva). Direktiva je nadomestila Okvirni sklep 2002/475/PNZ² (v nadaljnjem besedilu: okvirni sklep) in je bila sprejeta za krepitev pravnega okvira EU z razširitvijo kaznivih dejanj, povezanih s terorizmom, zagotavljanjem orodij, ki policijskim organom in tožilcem pomagajo pri preprečevanju terorističnih kaznivih dejanj in boju proti njim, ter boljšim odzivanjem na posebne potrebe žrtev terorizma. Za države članice, ki jih zavezuje Direktiva³ (v nadaljnjem besedilu: države članice), slednja določa harmonizirane opredelitve terorističnih kaznivih dejanj in minimalna pravila glede sankcij na področju terorističnih kaznivih dejanj, kaznivih dejanj, povezanih s teroristično skupino, in kaznivih dejanj, povezanih s terorističnimi dejavnostmi. To je merilo za sodelovanje in izmenjavo informacij med nacionalnimi organi. Skupno izhodišče v EU preprečuje tudi obstoj pravnih praznin, ki bi jih teroristi lahko izkoristili. Ob nedavnih dogodkih v Afganistanu je prišlo ponovno do izraza, kako pomemben je trden okvir za boj proti terorizmu, vključno s kazenskim pravom.

Rok za vključitev pravil v nacionalno zakonodajo je bil 8. september 2018. Septembra 2020 je Komisija sklenila, da je prenos Direktive omogočil vsebinsko okrepitev pristopa kazenskega pravosodja držav članic k terorizmu in pravicam žrtev terorizma⁴. Vendar se je Komisija srečala z več težavami pri prenosu (za več podrobnosti glej oddelek 2).

V členu 29(2) Direktive je določeno, da mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo, v katerem oceni dodano vrednost Direktive, kar zadeva boj proti terorizmu. V poročilu bo obravnavan tudi učinek Direktive na temeljne pravice in svoboščine, vključno z nediskriminacijo, pravno državo ter ravno zaščite in pomoči, zagotovljenih žrtvam terorizma. V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje⁵ je Komisija tudi izkoristila priložnost za presojanje ustreznosti, uspešnosti, učinkovitosti, skladnosti in dodane vrednosti EU Direktive. Navedena merila za ocenjevanje se presojajo od datuma začetka veljavnosti Direktive, tj. od 20. aprila 2017, do junija 2021. Ker je Komisija predlog Direktive predložila leta 2015, je to referenčna točka, ki se uporablja za ocenjevanje izhodiščnega stanja.

Podrobne ugotovitve ocenjevanja ter uporabljena metodologija so predstavljene v delovnem dokumentu služb Komisije. Posvetovanje z Odborom za regulativni nadzor glede tega delovnega dokumenta služb Komisije je potekalo 14. julija 2021. Odbor je 16. julija 2021 izdal pozitivno mnenje s priporočili za izboljšave, ki so se upoštevala pri reviziji dokumenta. Glavne ugotovitve ocene so povzete v oddelku 3 tega poročila. Komisija je 1. julija 2021 organizirala namensko delavnico z državami članicami za razpravo o naslednjih korakih, delavnice pa so se udeležili tudi Europol, Eurojust in urad koordinatorja EU za boj proti terorizmu.

¹ Direktiva (EU) 2017/541 z dne 15. marca 2017 o boju proti terorizmu (UL L 88, 15.3.2017, str. 6).

² Okvirni sklep Sveta 2002/475/PNZ z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu (UL L 164, 13.6.2002).

³ Vse države članice EU, razen Danske in Irske.

⁴ COM(2020) 619 final z dne 30. septembra 2020.

⁵ SWD(2017) 350 z dne 7. julija 2017.

2. OZADJE

Direktiva je temelj za odzivanje kazenskega pravosodja držav članic na terorizem. Gre za pravni okvir, ki je skupen državam članicam in je merilo za izmenjavo informacij ter sodelovanje. Direktiva je bila med drugim sprejeta z namenom, da se upošteva spreminjajoča se narava teroristične grožnje v EU ter da se izpolnijo pravne obveznosti EU in držav članic v okviru mednarodnega prava⁶, zlasti glede pojava tujih terorističnih bojnikov in financiranja terorizma. Sprva je nameravala Komisija opraviti oceno učinka leta 2015 in nato po potrebi predstaviti zakonodajni predlog leta 2016. Zaradi vrste terorističnih napadov v Franciji, Belgiji, na Danskem in v Nemčiji pa je bilo treba ukrepati brez odlašanja. Zato se zaradi nujnosti sprejetja Direktive ni opravila ocena učinka, predlog Komisije pa je bil objavljen 2. decembra 2015.

Splošni cilj Direktive je boj proti terorizmu s pomočjo kazenskega prava. Natančnejši cilj Direktive je:

- približati opredelitev terorističnih kaznivih dejanj in kaznivih dejanj, povezanih s teroristično skupino ter terorističnimi dejavnostmi, ki je merilo za izmenjavo informacij in sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi organi,
- določiti minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju terorističnih kaznivih dejanj, kaznivih dejanj v povezavi s teroristično skupino in kaznivih dejanj v povezavi s terorističnimi dejavnostmi ter
- okrepiti ukrepe za zaščito žrtev terorizma ter podporo in pomoč zanje.

Leta 2020 je Komisija v poročilu⁷ ocenila prenos Direktive in pri tem opredelila nekatere pomanjkljivosti. Komisije je v oceni poudarila, da bi se delovanje Direktive okrepilo s pravilnim prenosom na nacionalni ravni. Kot je navedeno v oddelku 1, je bilo v poročilu o prenosu opredeljenih več težav pri prenosu. Nekatere ključne težave so naslednje:

- nepopoln ali nepravilen prenos enega ali več terorističnih kaznivih dejanj s seznama iz člena 3 Direktive, vključno s tem, da se navedena kazniva dejanja ne štejejo za teroristična kazniva dejanja, kar vpliva na prenos več drugih določb,
- dejstvo, da ni bil prenesen element „prispevanja k storitvi“ iz členov 6, 7, 8, 9 in 11 Direktive,
- nepopoln ali nepravilen prenos člena 9 o potovanju za namen terorizma in člena 11 o financiranju terorizma, tj. dveh novih določb, uvedenih z Direktivo, ter
- pomanjkljivosti pri prenosu nekaterih posebnih določb v zvezi z žrtvami terorizma.

Trenutna ocena vsebuje širšo analizo delovanja Direktive in ne obravnava le prenosa. Metodologija, uporabljena za oceno, je kombinacija teoretičnih in terenskih raziskav. Opravljena so bila posvetovanja s številnimi deležniki, med drugim organi držav članic, odgovornimi za izvajanje Direktive, različnimi generalnimi direktorati Komisije, Evropsko službo za zunanje delovanje, Agencijo za temeljne pravice (FRA), Agencijo Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (v nadaljnjem besedilu: Europol), Agencijo Evropske unije za

⁶ Zlasti obveznosti v zvezi s tujimi terorističnimi bojniki in financiranjem terorizma: Resolucija 2178 Varnostnega sveta Združenih narodov o tujih terorističnih bojnikih (2014), Dodatni protokol h Konvenciji Sveta Evrope o preprečevanju terorizma (2015) in standardi Projektne skupine za finančno ukrepanje glede financiranja terorizma.

⁷ COM(2020) 619 final z dne 30. septembra 2020.

pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (v nadaljnjem besedilu: Eurojust), civilno družbo, vključno z organizacijami za človekove pravice, akademskimi krogi in možganskimi trusti, ter širšo javnostjo. V podporo oceni je bila izvedena zunanja ocenjevalna študija (v nadaljnjem besedilu: zunanja študija). Zunanjo ocenjevalno študijo je po razpisu za storitve v okviru okvirne pogodbe izvedla družba ICF Consulting Services Limited. Ocena je bila izvedena ob uporabi kombinacije različnih metod in upoštevanju različnih virov. Poleg tega je FRA na zahtevo Komisije aprila 2021 slednji predložila prispevek o učinku Direktive na temeljne pravice in svoboščine. FRA je v okviru svojega raziskovalnega projekta izvedla pogovore s 107 izvajalci (zagovorniki, sodniki in preiskovalni sodniki, organi kazenskega pregona, državnimi tožilci, nevladnimi organizacijami in akademskimi krogi). Jeseni 2021 bo objavila podrobnejše poročilo, v katerem bo izrazila svoje ključne ugotovitve in mnenja. Poleg tega je agencija Eurojust predložila prispevek, v katerem se je osredotočila na določbe Direktive, uporabljene v nedavnih kazenskih pregonih in obsodbah. Komisija je ta prispevek zahtevala, da bi upoštevala informacije, ki jih države članice predložijo v skladu s Sklepom 2005/671/PNZ, kakor je določeno v členu 29(2) Direktive. Nazadnje je Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) na lastno pobudo izvedel neodvisno oceno Direktive in pripravil informativno poročilo, ki je bilo prav tako uporabljeno kot vir za trenutno ocenjevanje⁸.

3. GLAVNE UGOTOVITVE

Splošna ocena delovanja Direktive je pozitivna. Direktiva je delovala in svoje cilje večinoma dosegla po pričakovanjih. Natančneje so ugotovitve ocene na podlagi zgoraj navedenih virov naslednje:

- i. področje uporabe in opredelitve pojmov Direktive ter minimalna pravila v njej so na splošno zelo pomembni. V oceni se ugotavlja tudi, da bo Direktiva v naslednjih letih predvidoma še naprej pomembna;
- ii. cilji Direktive so bili doseženi v zadovoljivem obsegu. Obstajajo pa nekateri dejavniki, ki omejujejo učinkovitost Direktive, na primer v zvezi z bojem proti skrajnodesničarskemu terorizmu;
- iii. o natančnih stroških, namenjenih doseganju rezultatov iz Direktive, ni prepričljivih dokazov. Zdi se, da so stroški, povezani z izvajanjem Direktive, nizki, večina deležnikov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja, pa je navedla, da je Direktiva privedla do nekaterih ali bistvenih izboljšav, kot sta na primer boljša pravna jasnost in intenzivnejše sodelovanje;
- iv. Direktiva je na splošno notranje skladna. V oceni je navedeno tudi, da je Direktiva večinoma skladna z drugimi ustreznimi posredovanji na nacionalni ravni, ravni EU in mednarodni ravni;
- v. kar zadeva dodano vrednost EU, iz ocene izhaja, da je Direktiva omogočila višjo dodano vrednost, kot bi jo lahko enostransko dosegle države članice ali kot bi se lahko dosegla na mednarodni ravni. Dodano vrednost je omogočila tudi v primerjavi z okvirnim sklepom. Dodana vrednost Direktive v zvezi z bojem proti terorizmu je jasna. Glede dodane vrednosti EU členov, ki zajemajo pravice žrtev terorizma (členi 24 do 26), se mnenja deležnikov nekoliko bolj razhajajo, čeprav je njihova splošna ocena pozitivna;

⁸ Evropski ekonomsko-socialni odbor, Informativno poročilo, ocena direktive o boju proti terorizmu, SOC/675, 2021.

- vi. Direktiva je sicer vplivala na temeljne pravice in svoboščine, omejitve pa večinoma izpolnjujejo zahteve glede nujnosti in sorazmernosti. Na splošno večina deležnikov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja za zunanjo študijo, meni, da izvajanje Direktive z vidika temeljnih pravic ni problematično. Opredelili pa so nekatere težave, ki bi lahko povzročile napetosti v odnosu do zahtev glede nujnosti in sorazmernosti ter ki so s področjem uporabe Direktive povezane bodisi neposredno bodisi le posredno (npr. procesne pravice oseb, osumljenih terorizma). Čeprav so države članice vzpostavile zaščitne ukrepe, ki preprečujejo diskriminacijo, so nekateri deležniki kritični do protiterorističnih ukrepov, med drugim tistih, ki jih zajema Direktiva, saj bi lahko imeli škodljive učinke za skupine z večjim tveganjem za diskriminacijo in rasizem;
- vii. podobno je Direktiva omejeno vplivala tudi na načelo pravne države in v tem pogledu na splošno ni imela težavnega učinka. Kljub temu pa so bili izraženi nekateri pomisleki glede postopka sprejetja Direktive (tj. brez ocene učinka) in njene pravne jasnosti, pa tudi glede dokazovanja terorističnega namena ter predvidljivosti in učinka na zakonite dejavnosti. Kljub navedenim pomislekom je bilo ugotovljeno, da je splošni negativni učinek teh težav omejen;
- viii. na splošno je Direktiva pozitivno vplivala na raven pomoči in zaščite za žrtve terorizma. Obveznosti iz členov 24 do 26 Direktive so privedle do sprejetja ukrepov glede zaščite, podpore in pravic žrtev terorizma v številnih državah članicah. Vendar je v zvezi s praktičnim izvajanjem teh členov več deležnikov opozorilo na težave glede zagotavljanja pomoči in zaščite za čezmejne žrtve. Zaradi težav pri praktičnem izvajanju je splošni pozitivni učinek Direktive na stopnjo pomoči in zaščite za žrtve terorizma manjši.

Kljub splošni pozitivni oceni delovanje Direktive omejuje več težav:

Prvič, več nacionalnih organov in sodnikov je poročalo o **težavah pri dokazovanju terorističnega namena**. Namen je pomemben element za določbe Direktive. Glavni izziv je povezan z dejanskimi okoliščinami in ne s potrebo po nadaljnji pojasnitvi izraza „naklepno dejanje“, ki ga vsebuje Direktiva. Natančneje so težave večinoma povezane z zbiranjem dokazov, zlasti takrat, ko je mogoče dokaze najti zunaj nacionalnega ozemlja, kar se v okviru Direktive zgodi pogosto. Podobno so v zvezi s kaznivimi dejanji potovanja za namene terorizma (člena 9 in 10) nacionalni organi in predstavniki pravosodja ter tožilci poročali o težavah pri vzpostavljanju subjektivnega elementa terorističnega namena, navedli pa so tudi, da je v praksi težko zbrati dokaze za tak namen.

Poleg tega obstajajo znaki, da je za nekatere države članice dejansko **izziv opredeliti nasilna skrajnodesničarska dejanja kot teroristična dejanja**, čeprav se Direktiva uporablja za vse oblike terorizma. Agencija Eurojust je spodbujala razprave med državami članicami, da bi se opredelili natančni izzivi. To vprašanje je treba rešiti ne le zato, da se bo tako okrepila učinkovitost Direktive, pač pa tudi zato, ker je bistvenega pomena pri zagotavljanju, da se Direktiva izvaja nediskriminatorno. Glavna ponavljajoča se težava je povezana z dejstvom, da je težko dokazati teroristični namen dejanja, ki ga je izvedla desničarska ekstremistična skupina ali posameznik, ki deluje sam. Pomanjkanje dokazov o terorističnem namenu, ki so v skladu z Direktivo in nacionalnimi zakonodajami potrebni, da bi se dejanje lahko štelo za teroristično kaznivo dejanje, je bilo predstavljeno kot ena od glavnih ovir pri uporabi protiteroristične zakonodaje pri preiskovanju in pregonu skrajnodesničarskih kaznivih dejanj.

Drug izziv, ki so ga navedli pravosodni delavci, ki so se udeležili delavnic agencije Eurojust, je povezan s posebnimi značilnostmi nasilne skrajnodesničarske scene. Skupine in gibanja, ki zagovarjajo skrajnodesničarska stališča in ideologijo, imajo raznolike podpornike ter privrženca, zanje pa so značilne tudi številne povezave med sodobnimi skrajnodesničarskimi skupinami in tistimi, ki obstajajo že dlje časa, ter različne potencialne ciljne skupine. V tem okviru različnih ideologij in zamegljene meje med gibanji pravosodni organi včasih s težavo upoštevajo možnost pregona zaradi sodelovanja v dejavnostih teroristične skupine, za kar mora obstajati jasna povezava med osumljencem in organizacijo.

V oceni so bile opredeljene nekatere **določbe, ki bi jih bilo morda treba pojasniti**. V zvezi s terorističnimi kaznivimi dejanji (člen 3) so nekatere države članice poročale o težavah pri vzpostavitvi meril, ki določajo, da dejanje „lahko [...] resno škoduje državi ali mednarodni organizaciji“ (člen 3(1)). Poleg tega je več deležnikov poudarilo, da opredelitev teroristične skupine v Direktivi ne upošteva spreminjajoče se narave in rahljanja strukture terorističnih skupin. Kar zadeva strukturo teh skupin, opredelitev iz Direktive poleg tega predvideva določeno stopnjo organizacije, ki po besedah več deležnikov ni pogosto prisotna. Deležniki so v prvi vrsti poudarili nejasnost glede zahtevane stopnje sodelovanja v teroristični skupini in glede tega, kako se tako sodelovanje opredeli.

Kljub temu, da ima Direktiva na splošno pozitiven učinek na **zaščito in pomoč za žrtve terorizma**, so bili opredeljeni številni izzivi. V celotni oceni se zlasti jasno kaže stiska čezmejnih žrtev. Čezmejne žrtve terorizma so odvisne od hitrega in ustreznega sodelovanja med državami članicami. Tako učinkovito sodelovanje in koordinacijo pa otežujejo ovire. Vse države članice na primer niso določile enotnih kontaktnih točk, k čemur so bile pozvane v sklepih Sveta leta 2018⁹ in kar bi bistveno olajšalo izvajanje člena 26 Direktive. Poleg tega ne obstaja varno orodje za izmenjavo informacij o posameznih situacijah takoj po napadu ali med dolgoročnim spremljanjem. Zaradi takih težav je pozitiven učinek Direktive na raven pomoči in zaščite za žrtve terorizma manjši. Na splošno je učinek Direktive na zaščito in pomoč za žrtve terorizma, zlasti za čezmejne žrtve, manjši od pričakovanega.

4. SKLEPI IN NADALJNI UKREPI

Kot je razvidno iz oddelka 2, je Komisija v svojem poročilu iz leta 2020 opredelila nekatere pomanjkljivosti pri prenosu¹⁰. Trenutno Komisija nadalje ocenjuje prenos Direktive v nacionalno pravo. Če se odkrijejo težave glede skladnosti in če nacionalna zakonodaja ni v celoti usklajena z Direktivo, lahko Komisija uvede **postopke za ugotavljanje kršitev**. Komisija je ta postopek začela junija 2021, ko je začela postopke za ugotavljanje kršitev zoper štiri države članice, ki jih je pozvala, naj zagotovijo pravilen prenos Direktive. Julija 2021 je Komisija začela postopke za ugotavljanje kršitev zoper pet držav članic. Septembra 2021 je začela postopke za ugotavljanje kršitev zoper štirim državam članicam.

Poleg ugotovitev iz poročila o prenosu so bile v oceni opredeljene težave, ki bi se lahko ublažile z ukrepi, navedenimi v nadaljevanju.

⁹ Sklepi Sveta o žrtvah terorizma iz leta 2018 (9719/18) države članice pozivajo, naj vzpostavijo nacionalne enotne kontaktne točke za žrtve terorizma. Ta poziv se ponovi tudi v sklepih Sveta o pravicah žrtev iz leta 2019 (2019/C 422/05).

¹⁰ COM(2020) 619 final z dne 30. septembra 2020.

4.1. Teroristični namen in zbiranje dokazov

Prvi izziv so sporočene težave glede dokazovanja terorističnega namena. Večinoma do tega pride zaradi težav pri zbiranju dokazov, zlasti takrat, ko se dokaz nahaja zunaj nacionalnega ozemlja, kar je v trenutnem okviru pogosto. Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje v zvezi s težavami, ki so povezane z zbiranjem dokazov zunaj nacionalnega ozemlja, natančneje na konfliktnih območjih, **podpirata možnost, da države članice** za opredeljevanje, zaznavanje in kazenski pregon tujih teroristične bojnikov, ki se vrnejo v EU **uporabljajo informacije z bojišč**, in sicer z vzpostavitvijo dobrih praks, izmenjavo informacij in financiranjem projektov. Poleg tega je Eurojust septembra 2020 objavil Memorandum o dokazih z bojišč¹¹. Memorandum pregleduje izkušnje pri uporabi dokazov z bojišč v kazenskih postopkih. Obravnava tudi opredeljene izzive in načine za njihovo premostitev ter ukrepe za okrepitev izmenjave informacij. Komisija države članice spodbuja, naj v celoti izkoristijo informacije, zbrane v navedenem memorandumu. Podobno Komisija države članice tudi poziva, naj v upoštevanje ugotovitve poročila mreže za področje genocida o kumulativnem pregonu tujih terorističnih bojnikov za najhujša mednarodna kazniva dejanja in kazniva dejanja, povezana s terorizmom¹². Komisija države članice tudi spodbuja, naj, če je to ustrezno, uporabijo informacije z bojišč o osumljenih teroristih, vključno z informacijami, prejetimi od zaupanja vrednih tretjih držav, in tako ustvarijo razpise ukrepov v schengenskem informacijskem sistemu ter informacije z bojišč, če je to ustrezno, primerjajo z informacijami iz drugih ustreznih podatkovnih zbirk in virov informacij (npr. Schengenskega informacijskega sistema, evidenc podatkov o potnikih, Europolovega informacijskega sistema, podatkovnih zbirk Interpola in sistema EURODAC), pri čemer morajo v celoti upoštevati pravne določbe glede uporabe navedenih podatkovnih zbirk in informacijskih sistemov. Uporaba dokazov z bojišč je lahko ključno orodje za zagotovitev, da bodo za svoja dejanja odgovarjali tudi tuji teroristični bojniki, ki se pregonu ne bodo izognili s tem, da so zločine zagrešili na območju, kjer so dokazi težko dostopni. Opozoriti je treba, da je bila Direktiva sprejeta zato, da bi se lahko bolje obravnaval pojav tujih terorističnih bojnikov. Nazadnje Komisija od držav članic zahteva, naj uporabljajo evropski register za boj proti terorizmu agencije Eurojust in tako zgodaj opredelijo povezave med primeri boja proti terorizmu ter si zagotovijo podporo agencije Eurojust pri usklajevanju vzporednih pregonov.

Poleg tega je treba poudariti tudi, da je Komisija decembra 2020 predlagala **okrepitev pooblastil agencije Europol**. Okrepljena pooblastila bodo agenciji Europol pomagala učinkoviteje sodelovati z zasebnimi strankami, zlasti takrat, ko imajo zasebne stranke ustrezne informacije, vendar ne morejo opredeliti zadevnih držav članic. V takih primerih lahko zasebne stranke posredujejo ustrezne informacije agenciji Europol, ki bo nato opredelila in obvestila zadevne države članice. Tako bodo države članice lahko dostopale do uporabnih informacij za preiskovanje, pregon, rabsodbe in sodbe v zvezi s kaznivimi dejanji, ki so zajeta v Direktivi.

4.2 Izboljšanje pravne jasnosti

Poleg tega so nekateri deležniki, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje, menili, da bi se lahko nekatere določbe Direktive dodatno pojasnile, ne da bi bilo zato treba sprejemati

¹¹ [Memorandum o dokazih z bojišč agencije Eurojust | Eurojust | Agencija Evropske unije za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah \(europa.eu\)](#).

¹² [Kumulativni pregon tujih terorističnih bojnikov za najhujša mednarodna kazniva dejanja in kazniva dejanja, povezana s terorizmom | Eurojust | Agencija Evropske unije za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah \(europa.eu\)](#).

kakršne koli pravne spremembe. V zunanji študiji se Komisiji priporoča, naj sprejme neregulativne smernice za države članice v zvezi z razlago členov 1–14 Direktive. O potrebi po takih smernicah se je razpravljalo z državami članicami na delavnici 1. julija 2021, ki so se je udeležili tudi Europol, Eurojust in urad koordinatorja EU za boj proti terorizmu. Vse sodelujoče države članice so soglasno menile, da je Direktiva dovolj jasna in da ne potrebujejo neregulativnih smernic. Poudarile so tudi, da je razlaga zakonodaje v izključni pristojnosti sodstva. Kljub temu pa ocena kaže, da drugi deležniki, npr. nekateri člani sodstva in tožilci, vidijo možnost za dodatna pojasnila nekaterih določb. Komisija zato navaja, da bo **začetek izvajanja postopkov za ugotavljanje kršitev** (kakor je navedeno zgoraj) s strani Komisije pripomogel tudi k izboljšani pravni jasnosti, saj se bo tako pojasnila pravilna razlaga Direktive. Poudariti je treba, da je Sodišče EU edino pristojno za uradno razlago prava EU.

4.3 Boj proti nasilnemu desničarskemu ekstremizmu

V oceni je navedeno tudi, da je za nekatere države članice izziv opredeliti nasilna skrajnodesničarska dejanja kot teroristična dejanja. To vprašanje je treba rešiti ne le zato, da se okrepi učinkovitost Direktive, pač pa tudi zato, ker je to bistvenega pomena nediskriminatorno izvajanje Direktive. Glavna ponavljajoča se težava je povezana z dejstvom, da je težko dokazati teroristični namen, v kombinaciji s posebnimi značilnostmi ekstremistične desničarske scene. Boljša uporaba obstoječih dokazov bi lahko delno ublažila težave pri dokazovanju terorističnega namena. Možna rešitev je na primer okrepitev pooblastil agencije Europol, tako da bi lahko učinkoviteje sodelovala z zasebnimi strankami in njihove informacije posredovala ustreznim državam članicam.

Prav tako je treba bolje proučiti nasilno ekstremistično desničarsko sceno in zlasti posebne značilnosti nasilnih ekstremističnih desničarskih skupin.

Komisija pripravlja **pregled ukrepov za obravnavanje nasilnega desničarskega ekstremizma v državah članicah**. Te ukrepe bo vključila v delovni dokument, ki ga bo jeseni 2021 posredovala državam članicam. Dokument bo vseboval pregled nasilnih ekstremističnih skupin in povezanih simbolov na nacionalni ravni. Namen navedenega pregleda je doseči boljše situacijsko razumevanje pojava desničarskega ekstremizma v EU ter zagotoviti priporočila glede skupnih pristopov in dejavnosti.

Poleg tega bo internetni forum EU, ki vlade, agencijo Europol in tehnološka podjetja združuje med drugim v boju proti terorističnim in nasilnim ekstremističnim vsebinam na spletu, trenutno pripravlja „**sveženj informacij**“. Ta vsebuje seznam nasilnih desničarskih ekstremističnih in terorističnih skupin, simbolov in manifestov, ki naj bi bil tehnološkemu podjetjem v pomoč pri prizadevanju za moderiranje vsebin.

Vse to delo, ki trenutno poteka, ponuja veliko možnosti za zagotavljanje boljšega razumevanja nasilnega desničarskega ekstremizma in terorizma, zato bi bilo treba z njimi bolj sistematično seznanjati organe, odgovorne za preiskovanje, pregon, razsodbe in obsodbe za teroristična kazniva dejanja. Komisija zato predlaga, da se organizira **sestanek o uporabi protiteroristične zakonodaje za nasilna desničarska ekstremistična dejanja** do konca leta 2021. Tak sestanek, ki bi se lahko organiziral kot sestanek agencije Eurojust, bi bil namenjen združevanju različnih deležnikov, ki se ukvarjajo s podobnimi težavami, med sestankom pa bi se lahko preučile tudi možnosti za nadaljnje prihodnje sodelovanje.

4.4 Boljša zaščita in podpora žrtvam terorizma

Nazadnje iz ocene izhaja, da je bil učinek Direktive na zaščito in pomoč za žrtve terorizma, zlasti čezmejne žrtve terorizma, manjši od pričakovanega. Komisija države članice odločno poziva, naj določijo enotne kontaktne točke za žrtve terorizma, k čemur je Svet pozval leta 2018¹³ in kar bi bistveno olajšalo izvajanje člena 26 Direktive. Trenutno je to storilo 17 od 25 držav članic, ki jih zajema Direktiva¹⁴. Evropska mreža za pravice žrtev (ENVR)¹⁵ ima osrednjo vlogo pri organizaciji sodelovanja med enotnimi kontaktnimi točkami. Mreža enotnih kontaktnih točk je integrirana v strukture mreže ENVR. Zunanja študija vsebuje priporočilo Komisiji, naj razmisli o predlogu o obvezni vzpostavitvi navedenih enotnih kontaktnih točk. Na splošno ocena težav ne opredeljuje na novo in obstaja že več pobud EU za krepitev zaščite in pomoči za žrtve terorizma. Pomemben projekt, ki je v strategiji EU o pravicah žrtev (2020–2025)¹⁶ naveden kot ključni ukrep, je dveletni pilotni projekt strokovnega središča EU za žrtve terorizma¹⁷. Strokovno središče EU za žrtve terorizma državam članicam pomaga pri izvajanju pravil EU v zvezi s pravicami žrtev terorizma tako, da pripravlja priročnike, organizira usposabljanja in deluje kot vozlišče strokovnega znanja na ravni EU v zvezi z vsemi vprašanji, ki zadevajo žrtve terorizma. Zlasti olajšuje izmenjavo informacij in znanja med državami članicami na področju pravic žrtev terorizma. V zunanji študiji je priporočeno, da se dejavnosti strokovnega središča EU za žrtve terorizma nadaljujejo.

V zunanji študiji je bilo ugotovljeno, da obstaja potencialna potreba po pripravi dokumenta o vseh obveznostih v zvezi z žrtvami, ki so določene v Direktivi in direktivi o pravicah žrtev¹⁸. Take smernice bi se morale opirati na že obstoječi Priročnik EU o žrtvah terorizma¹⁹, ki ga je pripravilo središče EU za žrtve terorizma in ki ga je januarja 2021 objavila Komisija²⁰. V zunanji študiji je priporočeno tudi, naj Komisija zagotavlja napotke o na primer organizaciji spominskih slovesnosti ter identifikaciji in registraciji žrtev po napadu. Take smernice bi lahko zajemale tudi razlago pravic žrtev.

Podobno so države članice na delavnici 1. julija 2021 opozorile na različne potrebe, na primer po **nadaljnji proučitvi dobrih praks in izzivov** v različnih državah članicah, **razvoju protokola** za ukrepe, ki se sprejmejo po napadu, ter **razvoju varnega orodja** za izmenjavo informacij o posameznih žrtvah v popolni skladnosti s splošno uredbo o varstvu podatkov²¹ in direktivo o varstvu podatkov pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj²². Države članice so se strinjale tudi, da so enotne kontaktne

¹³ Sklepi Sveta o žrtvah terorizma iz leta 2018 (9719/18) države članice pozivajo, naj vzpostavijo nacionalne enotne kontaktne točke za žrtve terorizma. Ta poziv se ponovi tudi v sklepih Sveta o pravicah žrtev iz leta 2019 (2019/C 422/05).

¹⁴ Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Češka, Estonija, Francija, Nemčija, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Slovaška, Španija in Švedska.

¹⁵ Evropska mreža za pravice žrtev zagotavlja forum nacionalnih strokovnjakov, ki je bil ustvarjen z nepovratnimi sredstvi EU ter ki omogoča izmenjavo dobrih praks in razpravo o pravicah žrtev, tudi pravicah žrtev terorizma. Za več informacij glej: <https://envr.eu/>.

¹⁶ Sporočilo Komisije z naslovom Strategija EU o pravicah žrtev (2020–2025), COM(2020) 258 final z dne 24. junija 2020.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en.

¹⁸ Direktiva 2012/29/EU, UL L 315, 14.11.2012.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en#documents.

²⁰ Poleg tega bo središče EU pripravilo nacionalni priročnik o pravicah žrtev terorizma za vsako državo članico EU.

²¹ Uredba (EU) 2016/679 (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

²² Direktiva (EU) 2016/680 (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

točke zelo pomembne in da je treba organizirati redne sestanke v okviru evropske mreže za pravice žrtev. Komisija bo proučila vse te predloge, vključno z zagotavljanjem smernic, organizirala nadaljnje ciljno usmerjene razprave z ustreznimi deležniki ter sprejemala hitre in konkretne ukrepe za izboljšanje položaja žrtev terorizma.

KLJUČNI UKREPI

Komisija bo:

- še naprej ocenjevala prenos Direktive in po potrebi začela postopke za ugotavljanje kršitev, s čimer se bo okrepila pravna jasnost,
- še naprej podpirala uporabo informacij z bojišč s strani držav članic,
- pripravila pregled ukrepov za naslavljanje nasilnega desničarskega ekstremizma v državah članicah,
- organizirala sestanek o izvajanju protiteroristične zakonodaje za nasilna desničarska ekstremistična dejanja, na katerem bodo sodelovali vsi ustrezni deležniki,
- predstavila predlog za izboljšanje uporabe evropskega sodnega registra za boj proti terorizmu agencije Eurojust, zgodnjo opredelitev povezav med primeri boja proti terorizmu ter pozivanje agencije Eurojust k zagotavljanju podpore pri usklajevanju vzporednih pregonov,
- preučila vse predloge o boljši zaščiti in podpori za žrtve terorizma ter izvedla hitre in konkretne ukrepe za izboljšanje položaja žrtev terorizma.

Države članice so pozvane, naj:

- v celoti izkoristijo obstoječe vire informacij, na primer Memorandum agencije Eurojust o informacijah z bojišč ter poročilo mreže za področje genocida o kumulativnem kazenskem pregonu tujih terorističnih bojnikov zaradi najhujših mednarodnih kaznivih dejanj in kaznivih dejanj, povezanih s terorizmom,
- informacije z bojišč o osumljenih teroristih, prejetih od zaupanja vrednih tretjih držav, čim pogosteje primerjajo z drugimi podatkovnimi zbirkami in viri informacij,
- vzpostavijo enotne kontaktne točke za žrtve terorizma, če tega še niso storile.