



Brussel, 2.12.2015  
COM(2015) 625 final

2015/0281 (COD)

Voorstel voor een

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de  
Raad inzake terrorismebestrijding**

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • Motivering en doel van het voorstel

Terroristische handelingen vormen een van meest ernstige schendingen van de universele waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit en de genieting van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, alsmede een van de meest ernstige aanvallen op de beginselen van democratie en de rechtsstaat waarop de Europese Unie is gebaseerd. Om EU-burgers en alle personen die in de EU leven te beschermen en deze schendingen op een doeltreffende en evenredige wijze tegen te gaan, is het belangrijk te beschikken over adequate instrumenten die toereikend zijn om de dreigingen waarmee de EU te maken heeft het hoofd te bieden en een samenleving waarin pluralisme, non-discriminatie, tolerantie, gerechtigheid, solidariteit en gelijkheid prevaleren, in stand te houden.

De terroristische dreiging heeft zich de afgelopen jaren verder ontwikkeld en uitgebreid. In de Europese veiligheidsagenda<sup>1</sup> heeft de Commissie het opwaarderen van het EU-kader om terrorisme aan te pakken als prioriteit aangemerkt en bekendgemaakt dat zij voornemens is de bestaande strafrechtelijke bepalingen op dit gebied te actualiseren om deze nieuwe uitdagingen te kunnen aangaan. In het Werkprogramma 2016 van de Commissie<sup>2</sup> werd een wetgevingsvoorstel voor de herziening van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding aangekondigd, aangezien de lidstaten in toenemende mate worden geconfronteerd met het verschijnsel van een stijgend aantal personen die voor terrorismedoeleinden naar het buitenland reizen en de dreiging die zij vormen na hun terugkeer.

Deze personen worden vaak als "buitenlandse terroristische strijders" aangeduid. Hoewel het verschijnsel als zodanig niet nieuw is, is de schaal waarop personen naar conflictgebieden reizen, met name naar Syrië en Irak, om zich aan te sluiten of een training te volgen bij terroristische groepen, zonder precedent. In het meest recente verslag van Europol over de stand van zaken en de tendensen in verband met het terrorisme in de EU (TE-SAT)<sup>3</sup> wordt vastgesteld dat het verschijnsel momenteel in omvang toeneemt: het aantal personen dat vanuit de EU was vertrokken naar conflictgebieden werd eind 2014 geschat op meer dan 3 000 en heeft volgens de analyse nu het getal van 5 000 bereikt, terwijl enkele lidstaten tegelijkertijd een toename van het aantal teruggekeerde strijders hebben gemeld. De lidstaten hebben gerapporteerd dat dit een significante bedreiging van de veiligheid vormt.

*Zoals door Europol wordt benadrukt, "zullen personen die naar conflictgebieden zijn gereisd, hoewel mogelijk slechts een klein contingent terugkerende strijders van plan is om aanslagen in de EU te plegen, een verhoogde dreiging voor alle EU-lidstaten blijven vormen. Naast contacten kunnen teruggekeerde strijders gevechts- en operationele ervaring hebben opgedaan – en bijgevolg in staat zijn aanslagen met een grotere impact of meerdere aanslagen te plegen – en zullen ze waarschijnlijk als rolmodel voor gelijkgestemde jongeren fungeren. Bovendien kunnen teruggekeerde strijders die niet betrokken zijn bij de planning van aanslagen een actieve rol spelen bij de radicalisering en rekrutering van anderen en zich bezighouden met faciliteringsactiviteiten en fondsenwerving."*

<sup>1</sup> COM(2015) 185 final van 28 april 2015.

<sup>2</sup> COM(2015) 610 final van 27 oktober 2015.

<sup>3</sup> <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

De aanslagen die in de loop van 2014 en 2015 op Europees grondgebied zijn uitgevoerd, culminerend in de recente aanslagen in Parijs op de avond van 13 november 2015, hebben op tragische wijze geïllustreerd dat dit risico realiteit kan worden, en er bestaat derhalve een noodzaak om de respons op EU-niveau op te schalen door deze aan te passen aan de dreigingen. Terwijl de onderzoeken nog lopen, blijkt uit de informatie die reeds beschikbaar is dat in 2015 buitenlandse terroristische strijders betrokken waren bij ten minste zes terroristische aanslagen of de beraming daarvan; de terroristen waren ofwel rechtstreeks naar conflictgebieden (zoals Jemen of Syrië) gereisd, ofwel geïnspireerd of aangezet tot het plegen van terroristische daden door andere personen die zich momenteel in Syrië bevinden.

Ofschoon de meeste aanslagen die sinds 2014 in de EU zijn gepleegd "individuele" terroristische aanslagen waren, is het risico van meer geperfectioneerde modi operandi en grootschaligere aanslagen (uitgevoerd door meerdere (groepen van) plegers met explosieven en vuurwapens) door de terroristische aanslagen van 13 november in Parijs duidelijk aangetoond.

Hoewel de buitenlandse terroristische strijders de belangrijkste bron van zorg zijn, mag de dreiging die uitgaat van terroristen van eigen bodem, geradicaliseerde "lone wolves" en "gefrustreerde" terroristen die willen uitreizen (van wie bijvoorbeeld het paspoort in beslag is genomen) niet worden onderschat. In de EU en andere westerse landen (zoals de VS, Canada en Australië) zijn de afgelopen twaalf maanden diverse van dergelijke aanslagen en verijdelde pogingen daartoe geregistreerd.

De grensoverschrijdende dimensie van de terroristische dreiging beperkt zich niet tot reizen naar conflictgebieden in derde landen. Terroristen denken na over ontwijkingstechnieken om verdenking te voorkomen: ze verplaatsen zich binnen de EU en kunnen door andere landen dan hun land van verblijf/nationaliteit reizen teneinde controles en surveillance te omzeilen. Voorts laten de recente in de EU gepleegde aanslagen zien dat terroristen naar andere lidstaten reizen om daar aanslagen te plegen of zich om logistieke redenen verplaatsen (bv. financiering, aanschaf van wapens).

Terroristische groepen hebben aangetoond dat ze over geavanceerde vaardigheden beschikken bij het gebruik van internet en nieuwe communicatietechnologieën om propaganda te verspreiden, te interacteren met potentiële rekruten, kennis te delen en operaties te plannen en te coördineren. In het bijzonder bieden internet en sociale media radicale en terroristische groepen nieuwe mogelijkheden om zich te richten op een kwetsbaar doelpubliek en vergemakkelijken ze op die manier de rekrutering en/of het proces van zelfradicalisering.

Door het gebruik van kwalitatief hoogwaardig communicatiemateriaal (tijdschriften, video's) en een gedecentraliseerde aanpak, die wordt gefaciliteerd door een netwerk van accounts op een verscheidenheid aan socialemediaplatforms, kan terroristisch en radicaal materiaal snel worden verspreid, waarbij de gebruikte informatietechnologieën constant worden aangepast. Internet is voor terroristen het voornaamste kanaal geworden om propaganda te verspreiden, publiekelijk bedreigingen te uiten, afschuwelijke terroristische daden zoals onthoofdingen te verheerlijken en de verantwoordelijkheid voor aanslagen op te eisen.

De bestaande regels moeten in verband met de veranderende terroristische dreiging waarmee Europa wordt geconfronteerd, beter op elkaar worden afgestemd. Daartoe moeten onder meer toereikende strafrechtelijke bepalingen worden vastgesteld die een antwoord vormen op het verschijnsel buitenlandse terroristische strijder en de risico's die zijn verbonden aan het naar

derde landen reizen om terroristische activiteiten te ontplooiën, maar ook op de toegenomen dreiging van potentiële plegers van aanslagen die in Europa blijven.

Meer samenhangende, alomvattende en op elkaar afgestemde nationale strafrechtelijke bepalingen in de EU zijn nodig om strafbare feiten die verband houden met buitenlandse terroristische strijders effectief te voorkomen en te vervolgen en om op passende wijze te kunnen reageren op de toegenomen grensoverschrijdende praktische en wettelijke uitdagingen.

Kaderbesluit 2002/475/JBZ<sup>4</sup> stelt bepaalde terroristische gedragingen reeds strafbaar, zoals in het bijzonder het plegen van terroristische aanslagen, het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep, waaronder het in enigerlei vorm financieren van de activiteiten van de groep, publiekelijke uitlokking, en werving en training voor terrorisme, en bevat voorschriften inzake uitlokking van, medeplichtigheid aan en poging tot terroristische misdrijven.

Kaderbesluit 2002/475/JBZ moet echter worden herzien om nieuwe internationale normen en door de EU aangegane verplichtingen ten uitvoer te leggen en de zich verder ontwikkelende terroristische dreiging doeltreffender te kunnen aanpakken en op die manier de veiligheid van de EU en die van haar burgers te vergroten.

Slachtoffers van terrorisme behoeven bescherming, ondersteuning en bijstand die tegemoetkomen aan hun specifieke behoeften. Met name dienen slachtoffers van terrorisme onmiddellijk toegang te hebben tot professionele, gespecialiseerde hulpdiensten die lichamelijke en psychosociale behandelingen aanbieden. In de nasleep van terroristische aanslagen is toegang tot betrouwbare informatie voor en over slachtoffers van cruciaal belang. Aangezien terroristische aanslagen erop gericht zijn grote groepen mensen te treffen, zijn de slachtoffers vaak afkomstig uit andere landen dan het land waar de aanslag is gepleegd. Grensoverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten is derhalve van essentieel belang om ervoor te zorgen dat alle slachtoffers van terrorisme goed geïnformeerd worden en de nodige bijstand ontvangen, onafhankelijk van de EU-lidstaat waarin ze leven.

Richtlijn 2012/29/EU<sup>5</sup> stelt een reeks bindende rechten vast voor alle slachtoffers van strafbare feiten, waaronder het recht op bescherming, ondersteuning en bijstand waarbij rekening wordt gehouden met de individuele behoeften van elk slachtoffer. Deze bepalingen voorzien echter niet in specifieke maatregelen voor slachtoffers van terrorisme. De vaststelling van meer specifieke maatregelen die nauwer aansluiten op de behoeften van slachtoffers van terrorisme zal aanzienlijke toegevoegde waarde genereren. Op de betrokkenen toegesneden regels inzake bescherming, ondersteuning en bijstand voor slachtoffers van terrorisme zouden moeten bijdragen aan het helingsproces van de

---

<sup>4</sup> Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3). Gewijzigd door Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding (PB L 330 van 9.12.2008, blz. 31).

<sup>5</sup> Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 37).

overlevende slachtoffers en de families van de dodelijke slachtoffers en op die manier, indirect, aan het helingsproces van de hele samenleving.

- **Noodzaak om relevante internationale normen en verplichtingen ten uitvoer te leggen en de zich verder ontwikkelende terroristische dreiging aan te pakken**

In de op 24 september 2014 aangenomen Resolutie 2178(2014) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties inzake terroristische daden die een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid wordt een breed scala aan maatregelen beschreven om het verschijnsel buitenlandse terroristische strijders te bestrijden. Krachtens uitvoeringsbepaling nr. 6 van de resolutie zijn de lidstaten van de Verenigde Naties verplicht ervoor te zorgen dat hun nationale wet- en regelgeving de volgende gedragingen als zodanig ernstige strafbare feiten aanmerkt dat ze kunnen worden vervolgd en bestraft op een wijze die de ernst van de feiten naar behoren weerspiegelt: a) reizen naar of poging tot reizen naar een derde land met het oogmerk bij te dragen tot het plegen van daden van terrorisme of het geven of krijgen van training, b) het financieren van dergelijke reizen, en c) het organiseren of vergemakkelijken van dergelijke reizen.

In zijn Resolutie 2178(2014) heeft de VN-Veiligheidsraad herbevestigd dat alle VN-lidstaten de verplichting hebben om bij de bestrijding van terrorisme de internationale mensenrechtenwetgeving na te leven en wordt onderstreept dat eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat essentieel zijn voor een succesvolle bestrijding van terrorisme. Ook wordt in de resolutie opgemerkt dat verzuim om de mensenrechten te respecteren en andere internationale verplichtingen na te leven heeft bijgedragen tot de toegenomen radicalisering en een gevoel van straffeloosheid heeft versterkt.

Voorts wordt in Resolutie 2178(2014) benadrukt dat de staten relevante lokale gemeenschappen en niet-gouvernementele actoren moeten betrekken bij ontwikkelingsstrategieën om tegenwicht te bieden aan het gewelddadige extremistische discours dat kan aanzetten tot terroristische daden, en actie moeten ondernemen tegen de voorwaarden die bevorderlijk zijn voor de verspreiding van gewelddadig extremisme, dat op zijn beurt tot terrorisme kan leiden, onder meer door jongeren, gezinnen, vrouwen, religieuze, culturele en educatieve leiders en alle andere betrokken groepen van het maatschappelijk middenveld de benodigde instrumenten aan te reiken en door op de situatie toegesneden benaderingen te kiezen om werving voor dit type gewelddadig extremisme tegen te gaan en sociale inclusie en cohesie te bevorderen.

Bovendien wordt er in Resolutie 2249(2015) van de VN-Veiligheidsraad van 20 november 2015 bij de VN-lidstaten op aangedrongen meer te doen om de stroom van buitenlandse terroristische strijders naar Irak en Syrië te doen stoppen en de financiering van terrorisme te voorkomen en te onderdrukken. In dezelfde geest is in bijvoorbeeld Resolutie 2199(2015) van de VN-Veiligheidsraad herbevestigd dat *"alle staten ervoor moeten zorgen dat eenieder die deelneemt aan de financiering, planning, voorbereiding of pleging van terroristische daden of aan de ondersteuning van terroristische daden wordt berecht, dat deze terroristische gedragingen in hun nationale wetgeving worden aangemerkt als ernstige strafbare feiten en dat de bestraffing ervan de ernst van deze terroristische gedragingen naar behoren weerspiegelt, en benadrukt dat de bedoelde ondersteuning kan worden verleend via de handel in olie en geraffineerde olieproducten, modulaire raffinaderijen en aanverwante materialen met ISIL, ANF en alle andere aan Al-Qa'ida gelieerde individuen, groepen, ondernemingen en entiteiten"*.

Na onderhandelingen in de eerste maanden van 2015 is in mei 2015 een Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme aangenomen, waarmee bepaalde strafrechtelijke bepalingen van Resolutie 2178(2014) van de VN-Veiligheidsraad ten uitvoer worden gelegd, met name uitvoeringsbepaling nr. 6. Het Aanvullend Protocol vormt een aanvulling op het verdrag van de Raad van Europa, dat reeds vereist dat bepaalde terroristische misdrijven strafbaar worden gesteld. Het Aanvullend Protocol vereist de strafbaarstelling van de volgende feiten: het met terroristisch oogmerk deelnemen aan een organisatie of groep (artikel 2), het krijgen van training voor terrorisme (artikel 3), het naar het buitenland reizen met terroristisch oogmerk of hiertoe een poging ondernemen (artikel 4), het verstrekken of verzamelen van middelen voor dergelijke reizen (artikel 5) en het organiseren en vergemakkelijken van dergelijke reizen (artikel 6). Ook vereist het Aanvullend Protocol versterking van de tijdige uitwisseling van informatie tussen de staten (artikel 7).

Net als Resolutie 2178(2014) herbevestigt het Aanvullend Protocol de verplichting van elke partij om ervoor te zorgen dat het protocol ten uitvoer wordt gelegd onder eerbiediging van de mensenrechten, in het bijzonder het recht van vrij verkeer, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van godsdienst, zoals vastgelegd in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en andere verplichtingen uit hoofde van het internationaal recht, en herinnert het aan de noodzaak om het beginsel van evenredigheid te respecteren, rekening houdend met de legitieme doelen die worden nagestreefd en de noodzaak daarvan in een democratische samenleving, waarbij elke vorm van willekeur, discriminatie of racisme moet worden uitgesloten.

De EU heeft het Aanvullend Protocol en het verdrag op 22 oktober 2015 ondertekend.

Volgens de aanbevelingen van de Financiële-actiegroep (Financial Action Task Force – FATF) van 2012 betreffende terrorismefinanciering, en meer specifiek de aanbeveling over het strafbaar stellen van terrorismefinanciering (Aanbeveling nr. 5), "moeten landen terrorismefinanciering strafbaar stellen in overeenstemming met het Verdrag inzake bestrijding van de financiering van terrorisme, en niet alleen de financiering van terroristische gedragingen, maar tevens de financiering van terroristische organisaties en individuele terroristen, ook indien een verband met een specifieke terroristische gedraging of specifieke terroristische gedragingen ontbreekt"<sup>6</sup>.

In het licht van de dringende noodzaak om de dreiging die van buitenlandse terroristische strijders uitgaat aan te pakken, heeft de FATF de interpretatienota bij Aanbeveling nr. 5 inzake het strafbare feit terrorismefinanciering herzien om daarin ook het relevante element van Resolutie 2178(2014) van de VN-Veiligheidsraad te integreren. Deze verduidelijkt dat Aanbeveling nr. 5 landen ertoe verplicht het financieren van reizen van personen die naar een andere staat dan de staat van verblijf/nationaliteit reizen met het oogmerk terroristische daden te plegen, te plannen, voor te bereiden of eraan deel te nemen of terroristische training te geven of te krijgen, strafbaar te stellen.

Kaderbesluit 2002/475/JBZ stelt bepaalde terroristische gedragingen strafbaar, waaronder het plegen van terroristische aanslagen, het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep, met inbegrip van het in enigerlei vorm financieren van de activiteiten van de groep,

<sup>6</sup> Zie voor de aanbevelingen van de FATF en de begeleidende interpretatienota: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)

publiekelijke uitlokking en werving en training voor terrorisme (laatstgenoemde drie strafbare feiten dienen ter uitvoering van de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (CETS nr. 196)). Kaderbesluit 2002/475/JBZ voorziet echter niet uitdrukkelijk in de verplichting om het met terroristisch oogmerk naar derde landen reizen strafbaar te stellen, noch in de verplichte strafbaarstelling van het volgen van een training voor terroristische doeleinden zoals bedoeld in Resolutie 2178(2014) van de VN-Veiligheidsraad en zoals vereist door het Aanvullend Protocol. Bovendien vereist Kaderbesluit 2002/475/JBZ momenteel alleen de strafbaarstelling van terrorismefinanciering voor zover deze financiering wordt verstrekt aan een terroristische groep, maar bijvoorbeeld niet de financiering die wordt verstrekt ten behoeve van alle strafbare feiten die verband houden met terroristische activiteiten, waaronder werving, training of naar het buitenland reizen voor terrorisme.

In zijn conclusies van 13 oktober 2014 verzocht de Raad de Commissie te onderzoeken hoe mogelijke tekortkomingen van Kaderbesluit 2002/475/JBZ zouden kunnen worden verholpen in het licht van met name Resolutie 2178(2014) van de VN-Veiligheidsraad<sup>7</sup>. In de gezamenlijke verklaring van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van Riga onderstreepten de EU-ministers het belang om mogelijke wetgevingsmaatregelen te overwegen teneinde tot een gemeenschappelijk begrip van terroristische misdrijven te komen in het licht van Resolutie 2178(2014) van de Veiligheidsraad. Ook het Europees Parlement benadrukte in zijn resolutie van 11 februari 2015 de noodzaak om de strafbaarstelling van misdaden die verband houden met buitenlandse strijders te harmoniseren en mazen in de strafrechtelijke vervolging te voorkomen door het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding te actualiseren. De JBZ-Raad van 20 november 2015 was ingenomen met het voornemen van de Commissie om voor het einde van 2015 te komen met een voorstel voor een richtlijn tot actualisering van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding.

Om de uit het Aanvullend Protocol en de desbetreffende aanbeveling van de FATF inzake terrorismefinanciering voortvloeiende verplichtingen ten uitvoer te leggen, is het noodzakelijk Kaderbesluit 2002/475/JBZ te herzien.

Naast de wijzigingen die nodig zijn om internationale verplichtingen en normen na te leven, moet worden voorzien in alomvattende maatregelen die rekening houden met de zich verder ontwikkelende terroristische dreiging en met de noodzaak van passende instrumenten om het onderzoek naar en de vervolging van alle terroristische modi operandi mogelijk te maken, waarbij significante mazen in de strafrechtelijke respons moeten worden vermeden.

In deze geest wordt in de ontwerprichtlijn ook voorgesteld om de volgende gedragingen strafbaar te stellen: poging tot werving en training, naar het buitenland reizen met het oogmerk deel te nemen aan de activiteiten van een terroristische groep, en financiering van diverse terroristische misdrijven als gedefinieerd in de ontwerprichtlijn.

Gezien de zich verder ontwikkelende terroristische dreiging die voortvloeit uit het feit dat buitenlandse terroristische strijders naar derde landen reizen om terroristische activiteiten te ontplooiën, voorziet het voorstel daarnaast ook in de strafbaarstelling van reizen naar enig ander land, met inbegrip van de EU-lidstaten en het land van verblijf of nationaliteit van de pleger.

---

<sup>7</sup>

Document 14160/14 van de Raad.

Gelet op de noodzaak verschillende vormen van ondersteuning van terroristische activiteiten te bestrijken, waaronder handelstransacties en de in- en uitvoer van goederen die bedoeld zijn ter ondersteuning van terroristische misdrijven, bevat het voorstel verder ook de verduidelijking dat elke vorm van dergelijke materiële ondersteuning onder de bepalingen van de richtlijn valt.

Ook verbetert het voorstel bestaande bepalingen inzake uitlokking, medeplichtigheid en poging en voorschriften inzake de vestiging van rechtsmacht, waardoor wordt gezorgd voor een consistente en doeltreffende toepassing van de relevante bepalingen en mazen worden voorkomen.

Tot slot bevat het voorstel aanvullende bepalingen inzake specifieke maatregelen ter ondersteuning van slachtoffers van terrorisme.

De consolidatie van het acquis op dit gebied zal niet alleen bestaande lacunes in de handhaving opvullen, maar ook tot vereenvoudiging en een grotere toegankelijkheid leiden. Gezien het toepassingsgebied van de voorgestelde maatregelen en de doelstelling van consolidatie wordt een EU-richtlijn ter vervanging van het bestaande Kaderbesluit 2002/475/JBZ het meest passend geacht.

- **Samenhang met bestaand beleid op het betrokken gebied**

In de Europese veiligheidsagenda verbond de Commissie zich ertoe, onder verwijzing naar de ontwikkelingen op internationaal en Europees niveau, het kaderbesluit inzake terrorisme te herzien en daarbij een gemeenschappelijk begrip van terroristische misdrijven en in het bijzonder van misdrijven van buitenlandse terroristische strijders te vormen<sup>8</sup>.

In oktober 2015 benadrukte de Commissie in haar Werkprogramma voor 2016 dat terrorisme en radicalisering een respons op EU-niveau vereisen en kondigde ze een voorstel voor de wijziging van het kaderbesluit inzake terrorisme aan om het verschijnsel buitenlandse terroristische strijders aan te pakken<sup>9</sup>.

Het voorliggende voorstel voor een richtlijn inzake de bestrijding van terrorisme, waarmee de vereisten van het Aanvullend Protocol ten uitvoer worden gelegd, zal de weg plaveien voor de sluiting van het Aanvullend Protocol en het verdrag, waarvoor eveneens op korte termijn specifieke voorstellen zullen worden gedaan.

Het huidige voorstel is deel van een bredere aanpak, die ook verhoogde inspanningen ter voorkoming van radicalisering omvat. Om de inspanningen voor het voorkomen van radicalisering leidend tot gewelddadig extremisme en terrorisme te versterken en te ondersteunen, heeft de Commissie het RAN-kenniscentrum opgericht, dat een uitgebreid netwerk van lokale deskundigen en beroepskrachten (het EU-netwerk voor voorlichting over radicalisering) ondersteunt. Het RAN-kenniscentrum faciliteert de uitwisseling van praktijken en deskundigheid, consolideert knowhow en identificeert en ontwikkelt beste praktijken, concrete richtsnoeren en op maat gemaakte ondersteunende diensten. Het centrum helpt bij de tenuitvoerlegging van de verschillende acties die worden genoemd in de mededeling van de

---

<sup>8</sup> COM(2015) 185 final van 28 april 2015.

<sup>9</sup> COM(2015) 610 final van 27 oktober 2015.

Commissie "Radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme voorkomen: naar een krachtiger beleidsantwoord van de EU".<sup>10</sup>

Ook bestaat er reeds EU-wetgeving inzake de informatie-uitwisseling tussen de bevoegde nationale autoriteiten op het gebied van veiligheid en terrorismebestrijding, te weten Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad<sup>11</sup>, Besluit 2008/615/JBZ (het Prüm-besluit)<sup>12</sup>, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, en Besluit 2005/671/JBZ.<sup>13</sup> Deze wetgeving voorziet, op vergelijkbare wijze als artikel 7 van het Aanvullend Protocol, in de verplichting voor lidstaten om nationale contactpunten op te zetten en spontaan informatie uit te wisselen wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat de informatie zou kunnen bijdragen aan de opsporing, de preventie of het onderzoek van terroristische misdrijven.

#### • **Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie**

Het verschijnsel buitenlandse terroristische strijders toont duidelijk het belang aan van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid voor de interne veiligheid van de Unie. De hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter van de Commissie en de Commissie hebben op 6 februari 2015 een gezamenlijke mededeling over de elementen voor een regionale strategie van de EU voor Syrië en Irak en de dreiging die uitgaat van Da'esh<sup>14</sup> gepresenteerd, die erop gericht is de stroom van buitenlandse strijders naar Syrië/Irak en de stroom van financiële middelen naar Da'esh te stoppen en capaciteit op te bouwen om Resolutie 2178(2014) van de VN-Veiligheidsraad ten uitvoer te leggen en terrorismefinanciering tegen te gaan.

Het voorliggende voorstel vormt een aanvulling op de EU-regels inzake de bevrozing van de activa van buitenlandse terroristische organisaties en personen. Deze zijn enerzijds vastgelegd in Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad, die de criteria voor de aanwijzing van personen en entiteiten die banden hebben met Al-Qa'ida (Resoluties 1267 en 1390 van de VN-Veiligheidsraad) ten uitvoer legt, en anderzijds de zogenoemde autonome maatregelen van de EU in overeenstemming met Resolutie 1373 van de VN-Veiligheidsraad, die gericht is op terroristen en organisaties die geen banden met Al-Qa'ida hebben.

Dit voorstel vormt een aanvulling op de preventieve maatregelen tegen terrorismefinanciering van Richtlijn 2015/849/EU.

Ook vult dit voorstel het EU-beleid op het gebied van de rechten van slachtoffers aan. Met name Richtlijn 2012/29/EU, die op 16 november 2015 in de lidstaten van toepassing is geworden, voorziet in een samenstel van rechten voor alle slachtoffers van rechten. Richtlijn 2004/80/EG verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat slachtoffers van opzettelijk gepleegde geweldsmisdrijven toegang tot schadevergoeding hebben, ook in grensoverschrijdende situaties. Dit voorstel bouwt voort op de bestaande EU-wetgeving inzake de rechten van slachtoffers, maar zonder het toepassingsgebied daarvan te verruimen.

<sup>10</sup> COM(2013) 941 final van 15 januari 2014.

<sup>11</sup> Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie (PB L 386 van 29.12.2006, blz. 89).

<sup>12</sup> Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking (PB L 210 van 6.8.2008, blz. 1).

<sup>13</sup> Besluit 2005/671/JBZ van de Raad van 20 september 2005 betreffende informatie-uitwisseling en samenwerking in verband met strafbare feiten van terroristische aard (PB L 253 van 29.9.2005, blz. 22).

<sup>14</sup> COM(2015) 2 final van 6 februari 2015.

In het bijzonder ontwikkelt en verdiept dit voorstel diverse bepalingen van Richtlijn 2012/29/EU teneinde specifieke steun te verlenen die aansluit op de behoeften van slachtoffers van terroristische misdrijven.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

### **• Rechtsgrondslag**

Dit voorstel vervangt Kaderbesluit 2002/475/JBZ en beoogt de invoering van geactualiseerde wetgeving op EU-niveau tot vaststelling van minimumvoorschriften inzake de definitie van terroristische misdrijven, strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep of in verband met terroristische activiteiten en de straffen op dit gebied. Terrorisme is een ernstig misdrijf met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen ervan en de noodzaak het op gemeenschappelijke basis te bestrijden.

Artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is daarom de passende rechtsgrondslag voor dit voorstel. Dit artikel biedt het Europees Parlement en de Raad de mogelijkheid om volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen de nodige minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties vast te stellen.

De opneming van bepalingen inzake de rechten van slachtoffers vereist toevoeging van de desbetreffende bepaling als rechtsgrondslag. Artikel 82, lid 2, VWEU biedt het Europees Parlement en de Raad de mogelijkheid om volgens de gewone wetgevingsprocedure minimumvoorschriften inzake de rechten van slachtoffers van misdrijven vast te stellen. Artikel 82, lid 2, onder c), VWEU moet derhalve als aanvullende rechtsgrondslag worden toegevoegd.

Artikel 83, lid 1, VWEU en artikel 82, lid 2, VWEU voorzien in dezelfde wetgevingsprocedure. Het voorstel moet derhalve worden gebaseerd op zowel artikel 83, lid 1, VWEU als artikel 82, lid 2, VWEU.

### **• Variabele geometrie**

Het momenteel van kracht zijnde Kaderbesluit 2002/475/JBZ is van toepassing op alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, dat in overeenstemming met artikel 10, lid 4, van het aan het VEU en het VWEU gehechte Protocol nr. 36, met ingang van 1 december 2014 zijn recht om niet aan dit rechtskader deel te nemen, uitoefent.

In overeenstemming met het aan de Verdragen gehechte Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht kunnen het Verenigd Koninkrijk en Ierland besluiten deel te nemen aan de vaststelling van dit voorstel. Ook na de vaststelling van dit voorstel beschikken ze over deze mogelijkheid.

Overeenkomstig Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken neemt Denemarken niet deel aan de aanneming door de Raad van maatregelen uit hoofde van titel V van het VWEU (met uitzondering van "maatregelen tot bepaling van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum of [...] maatregelen betreffende een uniform visummodel"). Bijgevolg neemt Denemarken, volgens de momenteel geldende regeling, niet deel aan de vaststelling van dit

voorstel en zal Denemarken niet gebonden zijn door de richtlijn. Kaderbesluit 2002/475/JBZ, als gewijzigd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ, zal bindend blijven voor en van toepassing blijven op Denemarken.

- **Subsidiariteit**

Actie op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht valt binnen het bevoegdheidsgebied dat wordt gedeeld door de EU en de lidstaten in overeenstemming met artikel 4, lid 2, VWEU. Het subsidiariteitsbeginsel is derhalve van toepassing uit hoofde van artikel 5, lid 3, VEU, dat bepaalt dat de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

Aangezien de verplichtingen van Resolutie 2178(2014) van de VN-Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het VN-Handvest zijn vastgelegd, zijn ze bindend voor VN-lidstaten. De EU-lidstaten zijn reeds begonnen met de herziening van hun respectieve rechtskaders en hebben in enkele gevallen nieuwe maatregelen vastgesteld met het oog op de naleving van de resolutie, in het bijzonder wat de verplichtingen inzake reis- en aanverwante gedragingen van buitenlandse terroristen betreft.

Het Aanvullend Protocol legt het deel van Resolutie 2178(2014) dat betrekking heeft op de strafbaarstelling van het met terroristisch oogmerk naar het buitenland reizen ten uitvoer. Met de ondertekening van het Aanvullend Protocol op 22 oktober 2015 heeft de EU zich bereid getoond om het Aanvullend Protocol in overeenstemming met artikel 218, lid 6, VWEU te sluiten. De sluiting zal voor de EU de verplichting met zich brengen om de in het Aanvullend Protocol vastgestelde normen om te zetten in Uniewetgeving, die, zoals hierboven is opgemerkt, momenteel niet de strafbaarstelling van alle in het Aanvullend Protocol voorziene gedragingen vereist.

De tenuitvoerlegging van het Aanvullend Protocol en de toepasselijke strafrechtelijke aspecten van Resolutie 2178(2014) door middel van de vaststelling van EU-brede minimumvoorschriften, in het bijzonder aanvullende gemeenschappelijke definities van strafbare feiten, rekening houdend met de ontwikkeling van terroristische dreigingen, zal eventuele wettelijke hiaten als gevolg van een versnipperde aanpak voorkomen en zal duidelijk van toegevoegde waarde zijn voor het versterken van de beveiliging van de EU en de veiligheid van EU-burgers en personen die in de EU leven. Bovendien zullen EU-brede definities de ontwikkeling van een gemeenschappelijk begrip en een gemeenschappelijke benchmark voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en samenwerking in politieke en justitiële aangelegenheden vergemakkelijken. In dezelfde trant, en zoals wordt benadrukt in de Europese veiligheidsagenda, zullen minimumvoorschriften inzake strafbare feiten overeenkomstig Resolutie 2178(2014) van de VN-Veiligheidsraad en het Aanvullend Protocol ook de samenwerking met derde landen vergemakkelijken doordat ze voorzien in een gemeenschappelijke benchmark, zowel binnen de EU als in de relatie met internationale partners.

Een soortgelijke redenering is van toepassing op de integratie van de aanbeveling van de FATF inzake de strafbaarstelling van terrorismefinanciering in het EU-recht. Hoewel de lidstaten reeds verplicht zijn om de aanbeveling van de FATF op te volgen en in belangrijke mate de nodige uitvoeringsmaatregelen hebben vastgesteld, zorgt de uitbreiding van het strafbare feit terrorismefinanciering zoals dat momenteel is omschreven in artikel 2 van

Kaderbesluit 2002/475/JBZ er op EU-niveau voor dat de lidstaten niet zijn onderworpen aan verschillende wettelijke verplichtingen en dat de verschillen in het toepassingsgebied van strafbare feiten geen nadelige invloed hebben op grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en operationele samenwerking.

Evenzo moet, gegeven de grensoverschrijdende aard van de terroristische dreigingen, het toepassingsgebied van de strafbare feiten, waaronder strafbare feiten waarvoor dat niet uit hoofde van internationale verplichtingen en normen wordt vereist, voldoende zijn geüniformiseerd om daadwerkelijk effectief te zijn.

Deze doelstellingen kunnen door de afzonderlijke EU-lidstaten onvoldoende worden verwezenlijkt, aangezien wetgeving op alleen nationaal niveau niet het effect heeft van de vaststelling van in de gehele EU van toepassing zijnde minimumvoorschriften inzake de definities van en de straffen voor terroristische misdrijven. Als het rechtskader van de Unie niet in overeenstemming is met het Aanvullend Protocol, in aanmerking genomen dat bepaalde lidstaten daar partij bij zullen zijn, zou het resultaat een mogelijke divergentie tussen de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van Uniewetgeving en hun verplichtingen uit hoofde van internationaal recht zijn.

Een alomvattend en voldoende homogeen rechtskader kan bijgevolg beter worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie. De Unie kan derhalve maatregelen vaststellen, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

- **Evenredigheid**

In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 5 van het EU-Verdrag beperkt de voorgestelde nieuwe richtlijn zich tot wat noodzakelijk en evenredig is om enerzijds internationale verplichtingen en normen ten uitvoer te leggen (met name wat betreft de strafbaarstelling van het reizen naar een ander land voor terroristische doeleinden, het krijgen van training voor terrorisme, zoals vereist door het Aanvullend Protocol, en terrorismefinanciering, die zich niet beperkt tot de activiteiten van een terroristische groep, maar zich uitstrekt tot alle terroristische misdrijven en aan terrorisme gerelateerde strafbare feiten zonder verband met een specifieke terroristische gedraging (zoals vereist door de FATF-normen)), en anderzijds bestaande terroristische misdrijven aan te passen aan de nieuwe terroristische dreigingen (die bijvoorbeeld ook de strafbaarstelling van reizen voor terroristische doeleinden binnen de EU vereisen).

In het voorstel wordt het toepassingsgebied van de strafbare feiten gedefinieerd met het oogmerk alle relevante gedragingen te bestrijken, doch dit toepassingsgebied te beperken tot wat noodzakelijk en evenredig is.

- **Keuze van het instrument**

In overeenstemming met artikel 83, lid 1, VWEU kan de vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties op het gebied van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, met inbegrip van terrorisme, alleen worden bereikt door middel van een volgens de gewone wetgevingsprocedure vast te stellen richtlijn van het Europees Parlement en de Raad. Datzelfde geldt voor de vaststelling van minimumvoorschriften krachtens artikel 82, lid 2, VWEU.

### **3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN**

- **Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving**

Over de omzetting van de toepasselijke bepalingen van Kaderbesluit 2002/475/JBZ in nationaal recht zijn diverse uitvoeringsverslagen uitgebracht<sup>15</sup>, waaronder het verslag van september 2014 over de tenuitvoerlegging van de door Kaderbesluit 2008/919/JBZ ingevoerde wijzigingen<sup>16</sup>.

In het uitvoeringsverslag werd ook geconcludeerd dat verschillende lidstaten verder waren gegaan dan de vereisten van Kaderbesluit 2008/919/JBZ, met name door bepalingen vast te stellen die het krijgen van terroristische training strafbaar stellen, wat op een bestaande handhavingskloof duidt, en door verder te gaan dan dat kaderbesluit bij het strafbaar stellen van poging.

De bevindingen van het uitvoeringsverslag van 2014 werden ondersteund door een externe studie waarin niet alleen werd gekeken naar de omzetting door de lidstaten van Kaderbesluit 2008/919/JBZ in nationale wetgeving, maar ook een beoordeling werd gegeven van de tenuitvoerlegging van het wettelijk kader dat de lidstaten hadden vastgesteld om terrorisme in de praktijk te bestrijden. De studie omvatte een evaluatie van de in 2008 ingevoerde veranderingen, met als conclusie dat deze veranderingen relevant en efficiënt waren in het licht van de doelstellingen. Een gemeenschappelijk begrip van met terrorisme verband houdende strafbare feiten, zoals publiekelijke uitlokking van en werving en training voor terrorisme, heeft ervoor gezorgd dat met name grensoverschrijdende gevallen efficiënter worden behandeld. Meer specifiek werd in de studie geconcludeerd dat de meeste belanghebbende partijen van mening waren dat de nieuwe strafbare feiten hen hielpen op te treden tegen de voorbereidende fasen van terroristische activiteiten. Over het algemeen werden de in 2008 ingevoerde wijzigingen gezien als nuttig voor de bestrijding van de veranderende aard van de terroristische dreiging waarmee de EU-lidstaten worden geconfronteerd. Vanuit rechtshandavings- en justitieel oogpunt werd in de studie geconcludeerd dat zaken die verband houden met de nieuwe strafbare feiten waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn, efficiënter zouden kunnen worden behandeld dankzij een gemeenschappelijke aanpak van de strafbaarstelling van bepaalde feiten. Over het geheel genomen werd de toegevoegde waarde van Kaderbesluit 2008/919/JBZ beschouwd als hoog voor de EU-lidstaten die niet reeds beschikken over een specifiek wettelijk kader voor de bestrijding van terrorisme; voor de EU-lidstaten die wel reeds over een dergelijk kader beschikken, ligt de toegevoegde waarde in de versterking van het kader voor samenwerking met andere lidstaten bij het aanpakken van de voorbereidende fasen van een terroristische actie.

Eurojust werd gevraagd te beoordelen of bestaande strafbare feiten in de lidstaten toereikend zijn om nieuwe verschijnselen te bestrijden, zoals in het bijzonder de stroom van buitenlandse terroristische strijders naar derde landen. In de beoordeling door Eurojust werden vraagtekens

---

<sup>15</sup> Verslagen van de Commissie op basis van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding: COM(2004) 409 definitief van 8 juni 2004 en COM(2007) 681 definitief van 6 november 2007.

<sup>16</sup> COM(2014) 554 final van 5 september 2014.

gezet bij de effectiviteit van de bestaande maatregelen en werd gevraagd om een herziening van het bestaande rechtskader.<sup>17</sup>

- **Raadplegingen van belanghebbenden**

Tijdens de onderhandelingen binnen de Raad van Europa over het Aanvullend Protocol werden ontwerpteksten publiekelijk beschikbaar gesteld voor het indienen van opmerkingen. Schriftelijke opmerkingen werden ontvangen van diverse grondrechtenorganisaties (Amnesty International, de Internationale Commissie van juristen en Open Society). Deze opmerkingen werden door de onderhandelende partijen besproken, en enkele van de voorstellen leidden tot wijzigingen van het Aanvullend Protocol en het toelichtend rapport daarbij.

Door de bank genomen werd in de opmerkingen gewezen op de noodzaak van adequate waarborgen voor de mensenrechten, voldoende juridische duidelijkheid met betrekking tot strafbaar gesteld gedrag (*actus reus*) en strafbaar gestelde intenties (*mens rea*) en verduidelijking van verplichtingen uit hoofde van het internationaal humanitair recht.

De opmerkingen werden als volgt opgenomen in het Aanvullend Protocol en het toelichtend rapport: in het Aanvullend Protocol wordt de noodzaak van eerbiediging van de mensenrechten benadrukt in de preambule, artikel 1 (doel) en een nieuw artikel 8, dat geheel is gewijd aan de eerbiediging van de grondrechten. Deze bepalingen worden aangevuld door verdere toelichtingen in het toelichtend rapport (onder verwijzing naar andere internationale instrumenten, waaronder uitdrukkelijk het Protocol inzake de status van vluchtelingen en het Verdrag inzake de rechten van het kind).

- **Effectbeoordeling**

Gezien de dringende noodzaak het EU-kader te verbeteren teneinde de veiligheid te versterken in het licht van de recente terroristische aanslagen, onder meer door internationale verplichtingen en normen op te nemen, wordt dit voorstel bij wijze van uitzondering gepresenteerd zonder effectbeoordeling.

- **Gezonde regelgeving en vereenvoudiging**

Het voorstel beoogt internationale verplichtingen en normen in te voeren in de rechtsorde van de EU en het rechtskader te actualiseren om adequaat te kunnen reageren op de zich verder ontwikkelende terroristische dreiging. Door de verschillende strafbare feiten in afzonderlijke artikelen vast te leggen (in plaats van, bijvoorbeeld, enkel nieuwe strafbare feiten in alinea's en achter streepjes in het huidige artikel 3 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ toe te voegen) en door te voorzien in toelichtingen op de algemene voorwaarden die op deze strafbare feiten van toepassing zijn (zie in het bijzonder de bepalingen die zijn vervat in Titel IV) wordt het begrip van het toepassingsgebied van de desbetreffende strafbare feiten vergemakkelijkt. Dit zal de lidstaten helpen bij het omzetten en ten uitvoer leggen van de desbetreffende bepalingen. Bovendien zal ook het toepassingsgebied van andere EU-instrumenten die betrekking hebben op terroristische misdrijven (zoals in het bijzonder instrumenten voor grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en samenwerking) duidelijker worden, hetgeen op zijn beurt de toepassing van deze bepalingen door de betrokken autoriteiten vergemakkelijkt.

---

<sup>17</sup> Document 15715/2/14 van de Raad.

- **Grondrechten**

De Europese Unie is gegrondvest op de waarden die zijn vervat in artikel 2 VEU en erkent krachtens artikel 6, lid 1, VEU de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Veiligheid en eerbiediging van grondrechten zijn geen conflicterende doeleinden, maar samenhangende en complementaire beleidsdoelstellingen<sup>18</sup>. De aanpak van de Unie is gebaseerd op de gemeenschappelijke democratische waarden van onze open samenlevingen, waaronder de rechtsstaat, en moet grondrechten respecteren en bevorderen, zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten, dat, met in achtneming van de bevoegdheden en taken van de Gemeenschap en de Unie en het subsidiariteitsbeginsel, de rechten herbevestigt zoals ze met name resulteren uit de constitutionele tradities en de internationale verplichtingen die de lidstaten gemeen hebben, waaronder het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Gemeenschapsverdragen, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de rechten van de mens. Alle maatregelen die zijn bedoeld om de veiligheid te versterken, moeten voldoen aan de beginselen van noodzakelijkheid, evenredigheid en legaliteit en passende waarborgen bevatten om verantwoording en gerechtelijk verhaal te verzekeren<sup>19</sup>.

De voorgestelde maatregelen omvatten wettelijke bepalingen om adequaat te kunnen reageren op zich ontwikkelende terroristische dreigingen. Deze maatregelen helpen het risico van terroristische aanslagen te verminderen en de mogelijkheden voor radicalisering en rekrutering te beperken. Terwijl deze maatregelen uiteindelijk de bescherming van grondrechten van slachtoffers en potentiële slachtoffers tot doel hebben, in het bijzonder het recht op leven en het recht op lichamelijke en psychische integriteit, heeft elke wettelijke regeling op het gebied van strafrecht noodzakelijkerwijs effect op de uitoefening van grondrechten door met name personen die van terroristische misdrijven en strafbare feiten in verband met een terroristische groep of terroristische activiteiten worden verdacht of beschuldigd of daarvoor zijn veroordeeld. Bij de vaststelling, tenuitvoerlegging en toepassing van de strafbaarstelling moeten grondrechtelijke verplichtingen volledig in acht worden genomen. Beperkingen van de uitoefening van grondrechten en fundamentele vrijheden zijn onderworpen aan de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, die behelzen dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen ten aanzien van het rechtmatige doel om daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te beantwoorden, en dat deze beperkingen bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen.

In dit verband moet een verscheidenheid aan in het Handvest van de grondrechten verankerde grondrechten en fundamentele vrijheden in aanmerking worden genomen. Rechten die in verband met de voorgestelde maatregelen met name relevant zijn omvatten, maar zijn niet beperkt tot, de rechten die zijn opgenomen in titel I van het Handvest inzake menselijke waardigheid (artikel 1), het recht op leven en het recht op menselijke integriteit (artikelen 2 en 3), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6 van het Handvest), het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel 7 van het Handvest), de

---

<sup>18</sup> Artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 april 2014 in gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, punt 42.

<sup>19</sup> Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het hierboven genoemde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 8 april 2014.

bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 van het Handvest), de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel 10 van het Handvest), de vrijheid van meningsuiting en van informatie (artikel 11 van het Handvest), de vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 12 van het Handvest), het recht op eigendom (artikel 17 van het Handvest), het recht van asiel en bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering (artikelen 18 en 19 van het Handvest), het algemene verbod op discriminatie, met name op grond van ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging of politieke of andere denkbeelden (artikel 21 van het Handvest), de rechten van het kind (artikel 24 van het Handvest), de vrijheid van verkeer en van verblijf (artikel 45 van het Handvest), het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47 van het Handvest), het vermoeden van onschuld en rechten van de verdediging (artikel 48 van het Handvest), het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen (artikel 49 van het Handvest), en het recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft (*ne bis in idem*, artikel 50 van het Handvest).

Alle door de Unie en haar lidstaten vastgestelde maatregelen in verband met de strafbaarstelling van terroristische misdrijven en activiteiten die verband houden met terroristische misdrijven, zoals voorzien in deze richtlijn, en de bepaling van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke sancties dienaangaande, moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van legaliteit en evenredigheid van strafbare feiten en straffen, het vermoeden van onschuld en de rechten van verdediging, en moeten elke willekeur uitsluiten. Bovendien moeten ze in overeenstemming zijn met het algemene verbod op discriminatie, met name op grond van ras, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, en elke vorm van discriminerende of racistische behandeling uitsluiten, ook om stigmatisering van enige groep of gemeenschap te voorkomen.

De eerbiediging van grondrechten in het algemeen en van het evenredigheidsbeginsel wordt verzekerd door het toepassingsgebied van de strafbare feiten te beperken tot wat noodzakelijk is om de effectieve vervolging van gedragingen die een bijzondere dreiging voor de veiligheid vormen mogelijk te maken. Dit wordt weerspiegeld in de overwegingen (zie bijvoorbeeld de overwegingen 19 en 20).

Meer specifiek kan het nieuwe strafbare feit van reizen naar het buitenland voor terroristische doeleinden het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven als gewaarborgd door artikel 21, lid 1, VWEU en Richtlijn 2004/38/EG beperken. Richtlijn 2004/38/EG voorziet in de mogelijkheid om beperkingen op de uitoefening van het recht van vrij verkeer op te leggen om redenen van openbare orde en openbare veiligheid, waaronder de preventie van criminaliteit.

Gegevens van personen die worden verdacht van de in deze richtlijn omschreven strafbare feiten zullen moeten worden behandeld in overeenstemming met het grondrecht van bescherming van persoonsgegevens en bestaande toepasselijke wetgeving. De voorgestelde richtlijn brengt hier geen enkele wijziging in aan en heeft derhalve ook geen effect op het recht op privacy en gegevensbescherming.

Het voorliggende voorstel doet niet af aan de verantwoordelijkheden die op de lidstaten rusten ten aanzien van de handhaving van de wet en de openbare orde en de bescherming van de interne veiligheid in overeenstemming met artikel 72 VWEU, in verband waarmee de autoriteiten van de lidstaten gebonden blijven aan hun mensenrechtenverplichtingen zoals

deze resulteren uit hun nationale wetten en grondwetten en uit internationale overeenkomsten waaraan zij gebonden zijn, in het bijzonder die welke voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarbij alle lidstaten partij zijn.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

Dit voorstel heeft geen onmiddellijke gevolgen voor de begroting van de Unie.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplannen en regelingen voor monitoring, evaluatie en verslaglegging**

De tenuitvoerlegging van de richtlijn zal door de Commissie worden gemonitord op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie over de maatregelen die worden genomen om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen teneinde aan de richtlijn te voldoen.

De Commissie moet uiterlijk twee jaar na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad waarin wordt beoordeeld in welke mate de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan deze richtlijn te voldoen.

De Commissie moet uiterlijk vier jaar na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad waarin het effect en de toegevoegde waarde van de richtlijn worden beoordeeld, vergezeld, indien nodig, van passende voorstellen. Daartoe zal de Commissie de lidstaten en belanghebbenden, met name Europol, Eurojust en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, raadplegen. Ook zal de Commissie rekening houden met de door de lidstaten uit hoofde van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad verstrekte informatie.

- **Toelichtende stukken**

Toelichtende stukken over de omzetting worden niet noodzakelijk geacht.

- **Gedetailleerde toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel**

##### ***Titel I: Onderwerp en definities***

*Artikel 1: Onderwerp* – In deze bepaling worden het doel en het toepassingsgebied van de ontwerp-richtlijn omschreven. In het bijzonder wordt bepaald dat de richtlijn minimumvoorschriften vaststelt betreffende terroristische misdrijven, strafbare feiten die verband houden met een terroristische groep en strafbare feiten die verband houden met terroristische activiteiten, evenals specifieke maatregelen voor de bescherming van en de verlening van bijstand aan slachtoffers van terrorisme.

*Artikel 2: Definities* – Deze bepaling voorziet in definities voor "middelen" (in verband met het strafbare feit van terrorismefinanciering, zie ook artikel 11) in overeenstemming met het EU-acquis<sup>20</sup>, "rechtspersonen" (in verband met de verplichting om de aansprakelijkheid van

---

<sup>20</sup> Gelijk aan artikel 1 van Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB L 344 van 28.12.2001, blz. 70).

rechtspersonen vast te leggen, zie ook artikel 19) en "terroristische groep" (in verband met strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep, zie ook artikel 4, welke definitie gelijk is aan die in artikel 2, lid 1, van Kaderbesluit 2002/475/JBZ).

## ***Titel II: Terroristische strafbare feiten en strafbare feiten in verband met een terroristische groep***

*Artikel 3: Terroristische strafbare feiten* – Deze bepaling omschrijft welke strafbare feiten in de lidstaten als terroristische misdrijven moeten worden beschouwd. Deze bepaling was reeds opgenomen in artikel 1 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ en is sindsdien ongewijzigd gebleven. Het voornaamste doel van deze essentiële bepaling is de onderlinge aanpassing van de definitie van terroristische misdrijven in alle lidstaten door de invoering van een specifieke en gemeenschappelijke kwalificatie van bepaalde gedragingen als terroristisch misdrijven. Terroristische gedragingen zijn ernstige strafbare feiten die terroristische misdrijven worden op grond van de motivatie van de pleger. Het begrip terroristische misdrijven is dus een combinatie van twee elementen: een objectief element, aangezien het verwijst naar een lijst van ernstige criminele gedragingen als gedefinieerd onder verwijzing naar nationaal recht, en een subjectief element, aangezien deze feiten worden geacht terroristische misdrijven te zijn wanneer ze worden gepleegd met een specifiek oogmerk.

*Artikel 4: Strafbare feiten in verband met een terroristische groep* – Deze bepaling verplicht de lidstaten om het leiden van een terroristische groep of het deelnemen aan de activiteiten van een dergelijke groep, wetende dat deze deelname bijdraagt aan de criminele activiteiten van die groep, strafbaar te stellen. Deze bepaling beoogt ervoor te zorgen dat het leiden van een terroristische groep en het deelnemen aan de activiteiten van een dergelijke groep als op zichzelf staande strafbare feiten worden beschouwd en worden behandeld als terroristische misdrijven. Deze bepaling was reeds vervat in artikel 2 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ en is niet gewijzigd bij de wijzigingen van 2008. De aanpassing van het huidige wettelijk kader aan internationale verplichtingen (in het bijzonder artikel 2 van het Aanvullend Protocol) vereist geen herziening van dit artikel. Het toelichtend rapport bij het Aanvullend Protocol verduidelijkt dat het aan de partijen wordt overgelaten om de terroristische groep te omschrijven.

## ***Titel III: Strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten***

De strafbare feiten die in deze titel worden gedefinieerd zijn van een zeer ernstige aard, aangezien ze het potentieel hebben om te leiden tot het plegen van terroristische misdrijven en terroristen en terroristische groepen in staat stellen hun criminele activiteiten te blijven ontplooiën en verder te ontwikkelen. Hoewel deze strafbare feiten niet vereisen dat er een terroristisch misdrijf wordt gepleegd, zoals wordt uitgelegd in artikel 15, omvatten ze ook weer een objectief element, namelijk duidelijk omschreven gedragingen en omstandigheden, en een subjectief element, d.w.z. de intentie of kennis van de pleger of potentiële pleger aangaande zijn of haar gedrag als potentieel leidend tot het plegen van of het bijdragen aan terroristische misdrijven. Deze elementen moeten worden bewezen overeenkomstig het nationaal recht van een lidstaat door middel van bewijs dat is ingediend bij een onafhankelijke rechterlijke instantie in overeenstemming met de specifieke, toepasselijke strafrechtelijke procedures van de lidstaat, de toepasselijke bepalingen van het EU-acquis inzake de procesrechten van verdachten of in staat van beschuldiging gestelde personen in strafprocedures en met volledige inachtneming van de garanties voor het grondrecht van een

eerlijk proces, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, zoals vervat in het Handvest van de grondrechten.

*Artikel 5: Publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch strafbaar feit* – Dit strafbare feit is ingevoerd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ (dat een nieuw strafbaar feit invoerde in artikel 3, lid 1, onder a), om artikel 5 van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme ten uitvoer te leggen).

Krachtens deze bepaling worden bijvoorbeeld de verheerlijking van zelfmoordterroristen, aansporing tot deelname aan de gewelddadige jihad, rechtstreekse uitnodiging om ongelovigen te doden, rechtvaardiging van terrorisme en de verspreiding van boodschappen over of beelden van gruwelijke moorden als manier om publiciteit voor de terroristische zaak te genereren of hun macht te bewijzen als strafbare feiten aangemerkt wanneer deze gedragingen feitelijk het risico creëren dat daden van terrorisme zullen worden gepleegd en op voorwaarde dat de boodschappen worden verspreid met het oogmerk om terroristische activiteiten (niet noodzakelijkerwijs die van een specifieke terroristische organisatie) te bevorderen. Dergelijke boodschappen en beelden kunnen ook boodschappen en beelden zijn die denigrerend zijn voor slachtoffers van terrorisme, met inbegrip van hun families. De bepalingen zijn ook bedoeld om ervoor te zorgen dat de verspreiding van boodschappen via internet ter bevordering van het plegen van terroristische misdrijven of waarbij terroristische deskundigheid wordt verstrekt, strafbaar wordt gesteld. *Artikel 6: Werving voor terrorisme* – Dit strafbare feit is ingevoerd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ (dat een nieuw strafbaar feit invoerde in artikel 3, lid 1, onder b), om artikel 6 van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme ten uitvoer te leggen). Zoals wordt verduidelijkt in de toelichtingen bij dit Verdrag, vereist bestraffing op grond van deze bepaling "dat de werver beoogt dat de persoon of personen die hij of zij werft een terroristisch misdrijf pleegt of bijdraagt aan het plegen van een terroristisch misdrijf of zich met dat oogmerk aansluit bij een organisatie of groep", waarbij het irrelevant is "of de persoon of personen tot wie de aansporing is gericht feitelijk deelneemt of deelnemen aan het plegen van een terroristisch misdrijf of zich met dat oogmerk aansluit of aansluiten bij een organisatie of groep". Deze bepaling is bedoeld om te voorzien in toereikende strafrechtelijke instrumenten om uitgebreide wervingsactiviteiten van individuen of wervingsnetwerken tegen te gaan.

*Artikel 7: Geven van training voor terrorisme* – Dit strafbare feit is ingevoerd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ (dat een nieuw strafbaar feit invoerde in artikel 3, lid 1, onder c), om artikel 7 van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme ten uitvoer te leggen). De opnemings hiervan is bedoeld om de verspreiding van instructies en (online)handleidingen voor trainingsdoeleinden of het plannen van aanslagen, en meer specifiek de verspreiding (via internet) van informatie over terroristische middelen en methoden, en derhalve het fungeren als "virtueel trainingskamp", te dekken. Hoewel bijzondere nadruk wordt gelegd op het gebruik van internet, beperkt het toepassingsgebied van training voor terrorisme zich niet tot het verstrekken van instructies via internet, maar omvat het ook meer traditionele vormen van training.

*Nieuwe strafbare feiten ter uitvoering van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme* – De strafbare feiten van het krijgen van training voor terrorisme, het naar het buitenland reizen voor terrorisme en het organiseren of anderszins vergemakkelijken van het naar het buitenland reizen voor terrorisme, worden ingevoerd om het Aanvullend Protocol ten uitvoer te leggen. Enkele van de onderstaande toelichtingen zijn gebaseerd op het toelichtend rapport bij het Aanvullend Protocol.

*Artikel 8: Krijgen van training* – Het voorstel bestrijkt niet alleen het geven van training voor terrorisme (dat reeds is vervat in Kaderbesluit 2008/919/JBZ), maar ook het krijgen van dergelijke training, die de ontvanger in staat stelt om terroristische misdrijven te plegen of daaraan bij te dragen.

Deze bepaling legt artikel 3 van het Aanvullend Protocol ten uitvoer. De bepaling zal rechtshandhavings- en vervolgingsautoriteiten voorzien van aanvullende instrumenten om de dreigingen die afkomstig zijn van potentiële plegers, onder wie plegers die uiteindelijk alleen handelen, aan te pakken door de mogelijkheid te bieden om trainingsactiviteiten die het potentieel hebben om tot het plegen van terroristische misdrijven te leiden, te onderzoeken en te vervolgen. Het krijgen van training voor terrorisme kan plaatsvinden in persoon, bijvoorbeeld door deel te nemen aan een door een terroristische organisatie of groep beheerd trainingskamp, of via diverse elektronische media, waaronder via internet. Het blote feit van het bezoeken van websites met informatie of het ontvangen van berichten die zouden kunnen worden gebruikt voor training voor terrorisme is echter niet voldoende om het misdrijf van het krijgen van training voor terrorisme te plegen. De pleger moet normaliter actief deelnemen aan de training. De lidstaten kunnen er echter voor kiezen om vormen van "zelfstudie" in hun nationaal recht strafbaar te stellen.

Bovendien moet het doel van het krijgen van training voor terrorisme zijn om een terroristisch misdrijf te plegen of bij te dragen aan het plegen van een terroristisch misdrijf, zoals omschreven in artikel 3, en moet de pleger de intentie hebben om dat te doen. Het deelnemen aan anderszins wettige activiteiten, zoals het volgen van een cursus scheikunde aan de universiteit, vlieglessen nemen of militaire training door een staat volgen, kunnen ook worden aangemerkt als onwettig, namelijk als het plegen van het strafbare feit van het krijgen van training voor terrorisme, indien kan worden aangetoond dat de persoon die de training ontvangt de vereiste criminele intentie heeft om de aldus verworven vaardigheden te gebruiken om een terroristisch misdrijf te plegen.

*Artikel 9: Naar het buitenland reizen voor terrorisme* – Dit strafbare feit is primair gericht tegen het verschijnsel van buitenlandse terroristische strijders door het reizen naar het buitenland voor terroristische doeleinden strafbaar te stellen. Artikel 9 is bedoeld om artikel 4 van het Aanvullend Protocol ten uitvoer te leggen.

Het doel van de bepaling is om een lidstaat te verplichten de handeling van het naar het buitenland reizen strafbaar te stellen indien kan worden aangetoond dat het beoogde doel van die reis is om een terroristisch misdrijf te plegen of om bij te dragen of deel te nemen aan het plegen van een terroristisch misdrijf zoals omschreven in artikel 3, of om training voor terrorisme te geven of te krijgen zoals omschreven in de artikelen 7 en 8. Naast de vereisten van het Aanvullend Protocol omvat deze bepaling ook reizen met het doel om deel te nemen aan de activiteiten van een terroristische groep zoals omschreven in artikel 4. De strafbaarstelling van reizen voor bovengenoemd doel is van even groot belang om de dreigingen die uitgaan van buitenlandse terroristische strijders aan te pakken en zal opsporings- en vervolgingsautoriteiten de noodzakelijke instrumenten in handen geven om de verschillende doeleinden en activiteiten die buitenlandse terroristische strijders nastreven effectief te kunnen bestrijden.

De bepaling bestrijkt zowel reizen naar derde landen als reizen naar EU-lidstaten, waaronder de EU-lidstaat van verblijf of nationaliteit van de pleger. Het reizen naar de staat van bestemming kan rechtstreeks plaatsvinden of via staten van doorreis.

Alle personen die naar een ander land reizen zullen potentieel gevolgen ondervinden van de bepalingen van de richtlijn inzake de strafbaarstelling van de handeling van het naar het buitenland reizen voor terrorisme. De ernst van de dreiging die uitgaat van buitenlandse terroristische strijders rechtvaardigt een robuuste reactie die volledig verenigbaar moet zijn met de fundamentele rechten en vrijheden en met de rechtsstaat. Artikel 9 stelt de handeling van het naar het buitenland reizen alleen onder heel specifieke omstandigheden strafbaar, waarbij er een specifieke intentie moet zijn wat betreft het doel van de reis.

*Artikel 10: Organiseren of anderszins faciliteren van reizen naar het buitenland voor terrorisme* – Deze bepaling legt artikel 6 van het Aanvullend Protocol ten uitvoer en verplicht de lidstaten om gedragingen die reizen voor terroristische doeleinden faciliteren, zoals handelingen ten behoeve van de organisatie of vergemakkelijking van dergelijke reizen, strafbaar te stellen. De term "organiseren" beslaat een variëteit aan gedragingen die verband houden met praktische regelingen in verband met het naar het buitenland reizen voor terrorisme, zoals het kopen van tickets en het uitstippelen van een route. De term "faciliteren" wordt gebruikt om andere gedragingen te bestrijken dan die welke onder de term "organiseren" vallen en die de reiziger helpen om zijn of haar bestemming te bereiken. Het helpen van de reiziger om illegaal een grens over te steken zou hiervan een voorbeeld kunnen zijn. Behalve dat de pleger opzettelijk moet handelen, moet hij of zij ook weten dat de hulp wordt verleend voor het doel van terrorisme.

*Artikel 11: Terrorismefinanciering* – Deze bepaling verplicht de lidstaten om de verstrekking van middelen die worden gebruikt om terroristische misdrijven en strafbare feiten met betrekking tot terroristische groepen of in verband met terroristische activiteiten te plegen, strafbaar te stellen. De definitie is in overeenstemming met de definitie van terrorismefinanciering in Richtlijn 2015/849/EU, die de financiering van alle in artikel 1 tot en met 4 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ, als gewijzigd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ, omschreven strafbare feiten bestrijkt. Het begrip "middelen" wordt gedefinieerd in artikel 2 van de voorgestelde richtlijn.

Daarnaast legt de opneming van financiering van naar het buitenland reizen voor terrorisme (een strafbaar feit dat niet was vervat in Kaderbesluit 2002/475/JBZ) artikel 5 van het Aanvullend Protocol ten uitvoering, evenals Aanbeveling nr. 5 van de FATF (zoals verduidelijkt door de recentelijk goedgekeurde wijziging in de interpretatienota bij Aanbeveling nr. 5). Krachtens artikel 15 is het niet nodig dat het strafbare feit daadwerkelijk is gepleegd of dat een verband wordt vastgesteld met een specifiek terroristisch misdrijf of met strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten. Artikel 11 legt in combinatie met artikel 15 de bovengenoemde aanbeveling van de FATF ten uitvoer, welke aanbeveling vereist dat terrorismefinanciering ook bij het ontbreken van een verband met een specifieke terroristisch gedraging of specifieke terroristische gedragingen strafbaar wordt gesteld.

De middelen kunnen afkomstig zijn uit één enkele bron, zoals een lening of gift van een natuurlijke persoon of een rechtspersoon aan de reiziger, of uit verschillende bronnen, door middel van een soort door een of meer natuurlijke of rechtspersonen georganiseerde inzameling.

*Artikel 12-14: Gekwalificeerde diefstal, afpersing en fraude om een terroristisch strafbaar feit te plegen* – Een laatste reeks aan terrorisme gerelateerde strafbare feiten (zie de artikelen 12 tot en met 14, die betrekking hebben op respectievelijk gekwalificeerde diefstal, afpersing en fraude met het oog op het plegen van een van de in artikel 3 of artikel 4, onder b), genoemde

strafbare feiten). Deze strafbare feiten maakten reeds deel uit van artikel 3 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ. De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat voorbereidende handelingen voor het plegen van deze strafbare feiten met het oogmerk bepaalde terroristische misdrijven te plegen strafbaar worden gesteld als met terrorisme verband houdende activiteiten, ongeacht of het terroristische misdrijf als zodanig is gepleegd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de diefstal van explosieven om uiteindelijk een terroristisch misdrijf te plegen, ook al wordt de geplande terroristische aanslag niet uitgevoerd.

***Titel IV: Algemene bepalingen betreffende terroristische strafbare feiten, strafbare feiten in verband met een terroristische groep en strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten***

*Artikel 15: Verband met terroristische strafbare feiten* – Deze bepaling van horizontale toepassing maakt duidelijk dat het voor elk van de strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep of in verband met terroristische activiteiten (met inbegrip van de strafbare feiten als bedoeld in artikel 16) niet noodzakelijk is dat een terroristisch misdrijf daadwerkelijk wordt gepleegd, zoals reeds werd bepaald in artikel 3, lid 3, van Kaderbesluit 2002/475/JBZ, als gewijzigd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ. Zo vereist de strafbaarstelling van deelname aan de activiteiten van een terroristische groep niet dat er daden van terrorisme worden gepleegd of reeds zijn gepleegd. Voorts zal het niet noodzakelijk zijn een verband vast te stellen met een specifiek terroristisch misdrijf of, voor zover het de strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 11 betreft, met specifieke strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten. Voor de strafbaarstelling van werving voor terrorisme is het bijvoorbeeld niet noodzakelijk dat de persoon wordt verzocht een specifiek terroristisch misdrijf te plegen of dat de persoon die training voor terrorisme geeft een persoon instrueert in het plegen van een specifiek terroristisch misdrijf. In dezelfde geest is het voor de strafbaarstelling van de financiering van terrorisme voldoende dat er kennis bestaat over het gebruik van de middelen voor het bevorderen van terroristische activiteiten in het algemeen, zonder dat er een verband hoeft te zijn met bijvoorbeeld een specifieke, reeds geplande reis naar het buitenland.

*Artikel 16: Medeplichtigheid, uitlokking, poging* – Dit is een bepaling die van toepassing is op de hierboven genoemde strafbare feiten en die de lidstaten verplicht om ook vormen van medeplichtigheid aan, uitlokking van en poging tot veel van de genoemde strafbare feiten strafbaar te stellen.

Medeplichtigheid aan een terroristisch misdrijf kan een grote verscheidenheid aan activiteiten omvatten, uiteenlopend van het verstrekken van financiële middelen voor de uitvoering van een terroristische aanslag tot de levering van ondersteunende diensten of materiaal zoals vervoer(middelen), wapens, explosieven of onderdak.

Behalve de vereisten zoals die momenteel zijn vastgelegd in artikel 4 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ, als gewijzigd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ, wordt voorgesteld om ook medeplichtigheid in verband met het krijgen van training strafbaar te stellen. Hoewel dit door het Aanvullend Protocol niet wordt vereist, is strafbaarstelling van dergelijke activiteiten consistent met de strafbaarstelling van medeplichtigheid aan andere voorbereidende activiteiten. Een persoon helpen om geïnstrueerd te worden (bijvoorbeeld door terroristische inhoud in een buitenlandse taal te vertalen met volledige kennis van de

inhoud en het beoogde gebruik van de instructie) is niet minder verwijtbaar dan het aanbieden van vergelijkbare (vertaal)ondersteuning aan de persoon die de training geeft.

Voorgesteld wordt om de strafbaarstelling van uitlokking uit te breiden naar alle strafbare feiten. Vaak is de uitlokkende persoon zelf ook de drijvende kracht achter de door de directe plegers ondernomen acties. Naast wat reeds eerder strafbaar was gesteld in Kaderbesluit 2002/475/JBZ, wordt in het voorliggende voorstel uitlokking tot het plegen van de in titel III genoemde strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten strafbaar gesteld. De persoon die, bijvoorbeeld, een andere persoon actief aanzet om anderen te werven of om naar het buitenland te reizen voor terroristische doeleinden, zal derhalve onder artikel 16 komen te vallen.

In vergelijking met Kaderbesluit 2002/475/JBZ is de aanvullende verplichting voor de lidstaten om poging tot reizen naar het buitenland met terroristisch oogmerk strafbaar te stellen, in overeenstemming met artikel 4, lid 3, van het Aanvullend Protocol. Bovendien is er een aanvullende verplichting om poging tot en medeplichtigheid aan terrorismefinanciering strafbaar te stellen, in overeenstemming met Aanbeveling nr. 5 van de FATF en de definitie van terrorismefinanciering in Richtlijn 2015/48/EU. Tevens wordt voorgesteld om poging tot het geven van training en tot werving voor terrorisme strafbaar te stellen. Hiermee worden de vereisten van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme in aanmerking genomen, evenals de situatie in de meeste lidstaten, die – zoals bleek uit het uitvoeringsverslag 2014 – poging tot het plegen van deze strafbare feiten reeds strafbaar hebben gesteld.

*Artikel 17: Sancties voor natuurlijke personen* – Deze bepaling, die reeds was opgenomen in artikel 5 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ, is van toepassing op alle strafbare feiten en verplicht de lidstaten om doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties toe te passen, die kunnen leiden tot uitlevering. De tweede alinea onderstreept dat het terroristische misdrijf moet worden bestraft met een sanctie die hoger is dan de sancties voor vergelijkbare strafbare feiten krachtens het nationale recht die zonder terroristisch oogmerk zijn gepleegd. Voor enkele strafbare feiten wordt een minimum vastgesteld voor de maximumstraf die kan worden opgelegd.

Voorgesteld wordt om deze bepaling ongewijzigd te laten. In het bijzonder artikel 11 van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, dat – in overeenstemming met artikel 9 van het Aanvullend Protocol – van overeenkomstige toepassing is, behoeft geen wijziging.

*Artikel 18: Verzachtende omstandigheden* – Deze bepaling was reeds vervat in artikel 6 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ ("Bijzondere omstandigheden") op basis van de Resolutie van de Raad van 20 december 1996 betreffende personen die met justitie samenwerken bij de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit. De bepaling staat de lidstaten toe rekening te houden met bepaalde verzachtende omstandigheden om de aan terroristen opgelegde sanctie te verlagen. Voorgesteld wordt om de inhoud van deze bepaling ongewijzigd te laten.

*Artikel 19: Aansprakelijkheid van rechtspersonen* – Deze bepaling is van toepassing op alle hierboven genoemde strafbare feiten en houdt in dat de lidstaten ook de aansprakelijkheid van rechtspersonen moeten regelen. Deze aansprakelijkheid mag niet in de plaats komen van die van natuurlijke personen. De bepaling is in overeenstemming met artikel 10 van het Verdrag

van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, dat – in overeenstemming met artikel 9 van het Aanvullend Protocol – van overeenkomstige toepassing is.

Deze bepaling is ontleend aan artikel 7 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ op basis van een standaardformule die in andere EU-rechtsinstrumenten te vinden is en verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor een van de in de artikelen 1 tot en met 4 bedoelde strafbare feiten wanneer deze feiten tot hun voordeel zijn gepleegd door personen die in de rechtspersoon een leidende functie bekleden. Niet vereist wordt dat deze aansprakelijkheid uitsluitend strafrechtelijk van aard is.

*Artikel 20: Minimumsancties voor rechtspersonen* – Deze bepaling, die reeds was vervat in artikel 8 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ, is van toepassing op sancties voor rechtspersonen. Voorgesteld wordt om deze bepaling ongewijzigd te houden. In het bijzonder artikel 10 van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, dat – in overeenstemming met artikel 9 van het Aanvullend Protocol – van overeenkomstige toepassing is, behoeft geen wijziging.

*Artikel 21: Rechtsmacht en vervolging* – Deze bepaling, die reeds was vervat in artikel 9 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ en van toepassing is op alle hierboven genoemde strafbare feiten, vereist het bestaan van een bevoegdheidsgrondslag voor de gerechtelijke autoriteiten die hun toestaat ter zake van de in deze richtlijn omschreven strafbare feiten onderzoeken te initiëren, vervolging in te stellen en straffen op te leggen.

Het uitgangspunt is het territorialiteitsbeginsel van artikel 9, lid 1, onder a), volgens welk beginsel elke lidstaat zijn rechtsmacht moet vestigen ten aanzien van terroristische misdrijven die gedeeltelijk of geheel op zijn grondgebied zijn gepleegd. Artikel 9, lid 1, onder b), en artikel 9, lid 4, kunnen worden beschouwd als een uitbreiding van dit beginsel. Daarnaast moeten de lidstaten extraterritoriale rechtsmacht vestigen ten aanzien van de strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 1 tot en met 4 wanneer de pleger een onderdaan of ingezetene van die lidstaat is, of wanneer het strafbare feit is gepleegd ten voordele van een op het grondgebied van die lidstaat gevestigde rechtspersoon, of tegen de instellingen of bevolking van die lidstaat of een in die lidstaat gevestigde instelling van de Europese Unie of een in die lidstaat gevestigd orgaan dat is opgericht overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of het Verdrag betreffende de Europese Unie. Artikel 9, lid 3, brengt de noodzakelijke rechtsmacht voor de toepassing van het beginsel "aut dedere aut iudicare" tot stand, dat de lidstaten ertoe verplicht terroristische misdrijven te kunnen vervolgen wanneer ze weigeren de verdachte of veroordeelde uit te leveren. Tot slot brengt de invoering van uitgebreide voorschriften inzake rechtsmacht ook de verplichting met zich mee om criteria in te voeren voor het oplossen van eventuele positieve jurisdictiegeschillen die zich tussen lidstaten kunnen voordoen. Artikel 9, lid 2, stelt een eerste lijst van factoren vast die hiertoe achtereenvolgens in aanmerking moeten worden genomen.

In vergelijking met de voorschriften van Kaderbesluit 2002/475/JBZ wordt voorgesteld om rechtsmacht te vestigen ten aanzien van het strafbare feit van het geven van training voor terrorisme als omschreven in artikel 7 van de voorgestelde richtlijn. Deze bijzondere bepaling is nodig om ervoor te zorgen dat het strafbare feit effectief kan worden vervolgd indien het is gepleegd door onderdanen van niet-EU-lidstaten (wat doorgaans het geval is bij training voor terrorisme). Indien deze bijzondere bepaling zou ontbreken, zou de rekrut (die doorgaans een onderdaan of ingezetene van de EU is) kunnen worden vervolgd voor het nieuw ingevoerde strafbare feit van het krijgen van training voor terrorisme (krachtens artikel 21, lid 1, onder a)

of c), van de voorgestelde richtlijn), maar niet de trainer (die doorgaans geen onderdaan of ingezetene van de EU is). Dat zou een ongerechtvaardigde maas in de wetgeving creëren. Het lijkt derhalve noodzakelijk om rechtsmacht te vestigen voor de door de aanbieders van training voor terrorisme gepleegde strafbare feiten, ongeacht hun nationaliteit, met het oog op de mogelijke effecten van dergelijke gedragingen op het grondgebied van de Unie en het nauwe materiële verband tussen de strafbare feiten van het geven van training voor terrorisme en het krijgen van training voor terrorisme.

#### ***Titel V: Bepalingen inzake de bescherming, ondersteuning en rechten van slachtoffers van terrorisme***

Zoals wordt verduidelijkt in overweging 16 van de voorgestelde richtlijn, zijn de in deze titel voorziene maatregelen van toepassing op "slachtoffers van terrorisme" in overeenstemming met de definitie in de richtlijn inzake rechten van slachtoffers. De toegevoegde waarde van het opnemen van deze definitie in deze richtlijn ligt in het feit dat de status van de familieleden van slachtoffers die als gevolg van een terroristisch misdrijf zijn omgekomen wordt herbevestigd en verduidelijkt. Aangezien terroristische aanslagen vaak in dodelijke slachtoffers resulteren, is het van fundamenteel belang om te verduidelijken dat familieleden die schade lijden als gevolg van het rechtstreeks als gevolg van deze strafbare feiten overlijden van het slachtoffer gelijk worden gesteld aan rechtstreekse slachtoffers en dezelfde rechten kunnen genieten. De voorgestelde richtlijn beperkt het begrip "slachtoffers van terrorisme" tot de personen die directe schade hebben geleden als gevolg van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 3 van de voorgestelde richtlijn. Andere strafbare feiten die door deze richtlijn worden bestreken, in het bijzonder strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep of strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten, dienen niet door de definitie van slachtoffers van terrorisme te worden bestreken, aangezien ze meer van een voorbereidende aard zijn en niet resulteren in rechtstreekse slachtoffers.

#### ***Artikel 22: Bescherming van en bijstand aan slachtoffers van terrorisme –***

Het eerste lid was reeds vervat in artikel 10, lid 1, van Kaderbesluit 2002/475/JBZ. Dit lid vereist dat de lidstaten verzekeren dat, in ieder geval ten aanzien van feiten die op het grondgebied van de lidstaat zijn begaan, een aangifte of klacht van het slachtoffer met betrekking tot de strafbare feiten die onder deze richtlijn vallen geen noodzakelijke voorwaarde is voor het instellen van een onderzoek naar of een vervolging van die strafbare feiten.

In de aanpak van de Europese Unie tegen terrorisme wordt een bijzonder belang gehecht aan de bescherming van en bijstand aan slachtoffers. Gezien hun specifieke behoeften wordt voorgesteld om in lid 2 de maatregelen die de lidstaten moeten nemen om aan deze behoeften tegemoet te komen, te verduidelijken teneinde de verplichting voor de lidstaten zoals thans vastgelegd in artikel 10, lid 2, van Kaderbesluit 2002/475/JBZ om indien nodig alle mogelijke maatregelen voor passende bijstand te nemen, nader te specificeren.

De richtlijn inzake rechten van slachtoffers is van toepassing op alle slachtoffers van misdrijven, zonder categorieën slachtoffers te creëren. De richtlijn inzake de rechten van slachtoffers erkent echter dat bepaalde slachtoffers specifieke beschermingsbehoeften hebben die individueel moeten worden beoordeeld en dat bijzondere aandacht moet worden besteed

aan slachtoffers die aanzienlijke schade hebben geleden als gevolg van de ernst van het strafbare feit. Slachtoffers van terrorisme moeten in dit verband naar behoren in aanmerking worden genomen.

De richtlijn inzake de rechten van slachtoffers specificiert niet in detail hoe tegemoet dient te worden gekomen aan de bijzondere behoeften van slachtoffers van terrorisme. Slachtoffers van terrorisme hebben in het bijzonder behoefte aan de nodige ondersteuning en bijstand. Daarom is het essentieel dat goed georganiseerde en professionele noodhulpdiensten worden verstrekt aan slachtoffers van terrorisme, onmiddellijk na een aanslag en daarna zolang dat noodzakelijk is. Deze onmiddellijke bijstand wordt door overlevende slachtoffers vaak als "levensreddend" beschreven. Aangezien slachtoffers van terrorisme een gerede kans lopen om een posttraumatische stressstoornis en andere traumagerelateerde schade te ontwikkelen, is het bovendien essentieel om hen psychosociale bijstand te verlenen zolang dat in elk individueel geval nodig is. De voorgestelde bepaling voorziet in dergelijke gekwalificeerde ondersteuningsdiensten.

Toegang tot informatie is een belangrijk element in situaties na een terroristische aanslag met een hoge mediadekking, maar tegelijkertijd moet de vertrouwelijkheid van strafrechtelijke onderzoeken worden gerespecteerd. Slachtoffers zijn vaak in verwarring als gevolg van tegenstrijdige en onvolledige informatie. Daarom vereist de voorgestelde bepaling ook dat aan slachtoffers toegang tot informatie over hun rechten en over beschikbare bijstand en ondersteuning wordt verleend en informatie over de slachtoffers wordt verstrekt.

De voorgestelde bepalingen zijn er niet op gericht de reeds bestaande EU-bepalingen inzake de rechten van slachtoffers te wijzigen, maar ze zodanig te kwalificeren dat ze op de best mogelijk wijze tegemoetkomen aan de behoeften van slachtoffers van terrorisme.

*Artikel 23: Rechten van slachtoffers die ingezetene zijn van een andere lidstaat –* Terroristische aanslagen zijn erop gericht grote groepen mensen te treffen, en de slachtoffers zijn vaak afkomstig uit of woonachtig in een ander land dan het land waar de terroristische aanslag heeft plaatsgevonden. Daarom moeten de lidstaten ervoor zorgen dat hun bevoegde autoriteiten passende maatregelen kunnen nemen om de moeilijkheden waarmee deze slachtoffers geconfronteerd worden te minimaliseren, met name wat betreft de toegang tot informatie over de rechten van slachtoffers en over bestaande schadevergoedingsregelingen. Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de slachtoffers van terrorisme toegang hebben tot langdurige emotionele en psychologische ondersteuning en bijstand in de plaats waar ze wonen.

## **Titel VI: Slotbepalingen**

*Artikel 24: Vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding –* Dit is een bepaling die Kaderbesluit 2002/475/JBZ, als gewijzigd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ, vervangt.

*Artikel 25: Omzetting –* Gegeven de dringende noodzaak om de voorgestelde aanvullende strafbare feiten toe te voegen, is een korte omzettingstermijn noodzakelijk. De omzettingstermijn van twaalf maanden is vastgesteld op grond van de veronderstelling dat de onderhandelingen snel zullen verlopen.

Voorstel voor een

## **RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

### **inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad inzake terrorismebestrijding**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 83, lid 1, en artikel 82, lid 2, onder c),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Unie is gegrondvest op de universele waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit, en eerbiediging van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden. Zij berust op het beginsel van de democratie en het beginsel van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.
- (2) Terroristische handelingen vormen een van de ernstigste schendingen van de universele waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit en eerbiediging van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden waarop de Europese Unie is gegrondvest. Ook vormen terroristische handelingen een van de ernstigste aantastingen van de democratie en de rechtsstaat, beginselen die de lidstaten gemeen hebben en waarop de Europese Unie is gebaseerd.
- (3) Kaderbesluit 2002/475/JBZ<sup>21</sup> van de Raad is de hoeksteen van de strafrechtelijke respons ter bestrijding van terrorisme. Een rechtskader dat alle lidstaten gemeen hebben, en in het bijzonder een geharmoniseerde definitie van terroristische strafbare feiten, dient als referentie voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten uit hoofde van Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad<sup>22</sup>, Kaderbesluit 2008/615/JBZ van de Raad<sup>23</sup> en Besluit 2005/671/JBZ van de Raad<sup>24</sup>, Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad<sup>25</sup>,

---

<sup>21</sup> Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3).

<sup>22</sup> Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie (PB L 386 van 29.12.2006, blz. 89).

<sup>23</sup> Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (PB L 210 van 6.8.2008, blz. 1).

<sup>24</sup> Besluit 2005/671/JBZ van de Raad van 20 september 2005 betreffende informatie-uitwisseling en samenwerking in verband met strafbare feiten van terroristische aard (PB L 253 van 29.9.2005, blz. 22).

<sup>25</sup> Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een

Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad<sup>26</sup> en Kaderbesluit 2002/465/JBZ van de Raad<sup>27</sup>.

- (4) De terroristische dreiging heeft zich de afgelopen jaren snel ontwikkeld en is toegenomen. Personen die worden aangeduid als "buitenlandse terroristische strijders" reizen naar het buitenland voor terrorismedoeleinden. Terugkerende buitenlandse terroristische strijders vormen een verhoogd veiligheidsrisico voor alle EU-lidstaten. Buitenlandse terroristische strijders zijn in verband gebracht met diverse recente aanslagen of de beraming daarvan, waaronder de aanslagen van 13 november 2015 in Parijs. Daarnaast worden de Europese Unie en haar lidstaten geconfronteerd met toegenomen dreigingen die uitgaan van individuele personen die zijn geïnspireerd of geïnstrueerd door terroristische groepen in het buitenland, maar die zelf binnen Europa blijven.
- (5) Rekening houdend met de ontwikkeling van de terroristische dreigingen en de wettelijke verplichtingen van de Unie en de lidstaten uit hoofde van het internationaal recht, moet de definitie van terroristische strafbare feiten, met inbegrip van strafbare feiten in verband met een terroristische groep en strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten, door de lidstaten verder onderling worden aangepast, zodat deze verruimde definitie ook gedragingen in verband met, in het bijzonder, buitenlandse terroristische strijders en terrorismefinanciering bestrijkt. Deze vormen van gedrag moeten ook strafbaar zijn als ze plaatsvinden via internet, waaronder sociale media.
- (6) Strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten zijn van zeer ernstige aard, aangezien ze zouden kunnen leiden tot het plegen van terroristische strafbare feiten en terroristen en terroristische groepen in staat stellen hun criminele activiteiten te blijven ontplooiën en verder te ontwikkelen, hetgeen de strafbaarstelling van deze gedragingen rechtvaardigt.
- (7) Strafbare feiten in verband met het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch strafbaar feit omvatten onder meer de verheerlijking en rechtvaardiging van terrorisme en de verspreiding van boodschappen of beelden, onder andere met betrekking tot slachtoffers van terrorisme, als manier om publiciteit voor de terroristische zaak te genereren of de bevolking ernstig vrees aan te jagen, voor zover dergelijke gedragingen het gevaar opleveren dat terroristische handelingen zouden kunnen worden gepleegd.
- (8) Gelet op de ernst van de dreiging en de noodzaak om met name de stroom van buitenlandse terroristische strijders te stoppen, is het nodig het naar het buitenland reizen voor terroristische doeleinden strafbaar te stellen; daaronder wordt niet alleen

---

doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 1).

<sup>26</sup> Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1).

<sup>27</sup> Kaderbesluit 2002/465/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams (PB L 162 van 20.6.2002, blz. 1).

het plegen van terroristische strafbare feiten en het geven of het krijgen van training, maar ook het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep verstaan. Ook elke faciliterende handeling betreffende dergelijke reizen moet strafbaar worden gesteld.

- (9) Strafbaarstelling van het krijgen van training voor terrorisme vult het bestaande strafbare feit van het geven van training voor terrorisme aan en is specifiek gericht op het aanpakken van de dreigingen die uitgaan van personen die actief voorbereidingen treffen voor het plegen van terroristische strafbare feiten, onder wie personen die uiteindelijk alleen handelen.
- (10) Terrorismefinanciering moet strafbaar zijn in de lidstaten en moet financiering van terroristische handelingen, financiering van een terroristische groep en andere strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten zoals werving en training of reizen voor terroristische doeleinden omvatten teneinde de ondersteunende structuren die het plegen van terroristische strafbare feiten faciliteren te ontwrichten. Medeplichtigheid aan en poging tot terrorismefinanciering moeten eveneens strafbaar zijn.
- (11) Bovendien moet de verstrekking van materiële steun voor terrorisme door personen die zich bezighouden met of als tussenpersoon optreden bij de levering of verplaatsing van diensten, activa en goederen, met inbegrip van handelstransacties die het binnenkomen in of het verlaten van de Unie omvatten, strafbaar worden gesteld in de lidstaten als medeplichtigheid aan terrorisme of als terrorismefinanciering, indien uitgevoerd in de wetenschap dat deze operaties of de opbrengsten ervan bestemd zijn om, geheel of gedeeltelijk, te worden gebruikt voor terroristische doeleinden of ten goede zullen komen aan terroristische groepen.
- (12) De poging om naar het buitenland te reizen voor terroristische doeleinden moet strafbaar zijn, evenals de poging tot training en werving voor terrorisme.
- (13) Met betrekking tot de in deze richtlijn bedoelde strafbare feiten moet het begrip 'opzet' van toepassing zijn op alle bestanddelen van die strafbare feiten. De opzettelijke aard van een handeling of een nalaten kan worden afgeleid uit objectieve, feitelijke omstandigheden.
- (14) Voorts zou ten aanzien van natuurlijke personen en rechtspersonen die dergelijke strafbare feiten hebben gepleegd of ervoor aansprakelijk zijn, moeten worden voorzien in straffen die in overeenstemming zijn met de ernst van deze strafbare feiten.
- (15) Teneinde te waarborgen dat terroristische strafbare feiten doeltreffend kunnen worden vervolgd, moeten regels inzake rechtsmacht worden vastgesteld. Met name lijkt het noodzakelijk om rechtsmacht te vestigen ten aanzien van strafbare feiten gepleegd door aanbieders van training voor terrorisme, ongeacht hun nationaliteit, gezien de mogelijke effecten van dergelijke gedragingen op het grondgebied van de Unie en de nauwe materiële band tussen de strafbare feiten betreffende het geven van training voor terrorisme en die betreffende het krijgen van een dergelijke training.
- (16) De lidstaten moeten specifieke maatregelen nemen ter zake van bescherming, ondersteuning en bijstand die aansluiten op de specifieke behoeften van slachtoffers van terrorisme, door de reeds in Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en

de Raad<sup>28</sup> neergelegde rechten nader te preciseren en te versterken. Slachtoffers van terrorisme zijn slachtoffers als gedefinieerd in artikel 1 van Richtlijn 2012/29/EU in verband met terroristische strafbare feiten in de zin van artikel 3. De door de lidstaten te nemen maatregelen moeten ervoor zorgen dat in geval van een terroristische aanslag de slachtoffers van terrorisme emotionele en psychologische ondersteuning krijgen, waaronder traumazorg en counseling, alsook alle relevante juridische, praktische of financiële informatie en ter zake dienend advies.

- (17) De lidstaten moeten onderling samenwerken om ervoor te zorgen dat alle slachtoffers van terrorisme toegang tot informatie over de rechten van slachtoffers, beschikbare ondersteuningsdiensten en bestaande schadevergoedingsregelingen wordt geboden. Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat slachtoffers van terrorisme toegang hebben tot langdurige ondersteuningsdiensten in hun land van verblijf, ook als het terroristische strafbare feit plaatsvond in een ander land van de Europese Unie.
- (18) Aangezien de doelstellingen van deze richtlijn niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en zij derhalve, vanwege de behoefte aan Europese geharmoniseerde regels, beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag betreffende Europese Unie maatregelen nemen. Overeenkomstig het in datzelfde artikel 5 neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan wat nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (19) Deze richtlijn respecteert de beginselen die worden erkend in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, eerbiedigt de grondrechten en de fundamentele vrijheden en neemt de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende beginselen in acht, waaronder die welke zijn neergelegd in de hoofdstukken II, III, V en VI daarvan, die onder meer betrekking hebben op het recht op vrijheid en veiligheid, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, de vrijheid van vergadering en vereniging, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, het algemene verbod op discriminatie, met name op grond van ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging of politieke of andere denkbepelden, het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens, de beginselen van legaliteit en evenredigheid van strafbare feiten en straffen, die ook het vereiste van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorzienbaarheid in het strafrecht omvatten, het vermoeden van onschuld en de vrijheid van verkeer zoals neergelegd in artikel 21, lid 1, van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie en Richtlijn 2004/38/EG. Deze richtlijn moet overeenkomstig die rechten en beginselen worden toegepast.
- (20) De uitvoering van de strafbaarstelling ingevolge deze richtlijn dient evenredig te zijn aan de aard en de omstandigheden van het strafbare feit, rekening houdend met de legitieme doelen die worden nagestreefd en de noodzaak daarvan in een democratische samenleving, waarbij elke vorm van willekeur of discriminatie moet worden uitgesloten.

---

<sup>28</sup> Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad (PB L 315 van 14.11.2012, blz. 37).

- (21) De richtlijn moet Kaderbesluit 2002/475/JBZ<sup>29</sup> vervangen voor de lidstaten die gebonden zijn door deze richtlijn.
- (22) Overeenkomstig artikel 3 van Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat gehecht is aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hebben het Verenigd Koninkrijk en Ierland kennis gegeven van hun wens om aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn deel te nemen.

EN/OF

- (23) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat gehecht is aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, nemen het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet deel aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn, die bijgevolg niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaten.
- (24) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die bijgevolg niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat. Kaderbesluit 2002/475/JBZ blijft bindend voor en van toepassing in Denemarken,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

## **TITEL I: ONDERWERP EN DEFINITIES**

### *Artikel 1* *Onderwerp*

Deze richtlijn stelt minimumvoorschriften vast betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties op het gebied van terroristische strafbare feiten, strafbare feiten in verband met een terroristische groep en strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten, alsook specifieke maatregelen voor de bescherming van en bijstand aan slachtoffers van terrorisme.

### *Artikel 2* *Definities*

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- (a) "middelen": activa van enigerlei aard, materieel of immaterieel, roerend of onroerend, ongeacht de wijze waarop zij verkregen zijn, en juridische documenten of instrumenten in welke vorm ook, daaronder begrepen elektronisch of digitaal, waaruit eigendom van of een belang in dergelijke activa blijkt, met inbegrip van, maar niet beperkt tot bankkredieten, reischeques, bankcheques, postwissels, aandelen, effecten, obligaties, wissels en kredietbrieven;

---

<sup>29</sup> Als gewijzigd bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding (PB L 330 van 9.12.2008, blz. 21).

- (b) "rechtspersoon": elke entiteit met rechtspersoonlijkheid krachtens het toepasselijke recht, met uitzondering van staten of overheidsinstanties bij de uitoefening van hun openbare macht en van publiekrechtelijke internationale organisaties;
- (c) "terroristische groep": een sinds enige tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden om terroristische strafbare feiten te plegen;
- (d) "gestructureerde vereniging": een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijld te plegen strafbaar feit en waarbij niet noodzakelijkerwijs sprake is van formeel afgebakende taken van de leden, noch van continuïteit in de samenstelling of van een ontwikkelde structuur.

## **TITEL II:**

### **TERRORISTISCHE STRAFBARE FEITEN EN STRAFBARE FEITEN IN VERBAND MET EEN TERRORISTISCHE GROEP**

#### *Artikel 3*

#### *Terroristische strafbare feiten*

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in lid 2 genoemde opzettelijke handelingen, die door hun aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, worden aangemerkt als terroristische strafbare feiten indien de dader deze feiten pleegt met het oogmerk:
  - (a) een bevolking ernstig vrees aan te jagen;
  - (b) de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling;
  - (c) de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.
2. Opzettelijke handelingen als bedoeld in lid 1 zijn:
  - (a) aanslagen op het leven van een persoon die de dood ten gevolge kunnen hebben;
  - (b) ernstige schendingen van de lichamelijke integriteit van een persoon;
  - (c) ontvoering of gijzeling;
  - (d) het veroorzaken van grootschalige vernieling van staats- of overheidsvoorzieningen, vervoerssystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informaticasystemen, een vast platform op het continentale plat, openbare plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke terreinen, waardoor mensenlevens in gevaar kunnen worden gebracht of grote economische schade kan worden aangericht;
  - (e) het kapen van een luchtvaartuig, vaartuig of ander transportmiddel voor het vervoer van groepen van personen of goederen;
  - (f) het vervaardigen, bezit, verwerven, vervoer, leveren of gebruik van vuurwapens, explosieven, kernwapens, biologische en chemische wapens, alsmede het verrichten van onderzoek naar en het ontwikkelen van biologische en chemische wapens;

- (g) het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van brand, overstroming of ontploffing, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- (h) het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, elektriciteit of een andere essentiële natuurlijke hulpbron, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- (i) het bedreigen met een van de onder a) tot en met h) genoemde handelingen.

#### *Artikel 4*

#### *Strafbare feiten in verband met een terroristische groep*

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de volgende handelingen, indien opzettelijk gepleegd, strafbaar worden gesteld:

- (a) het leiden van een terroristische groep;
- (b) het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep, waaronder het verstrekken van gegevens of materiële middelen aan de groep of het in enigerlei vorm financieren van de activiteiten van de groep, in de wetenschap dat deze deelname zal bijdragen aan de criminele activiteiten van de terroristische groep.

### **TITEL III: STRAFBARE FEITEN IN VERBAND MET TERRORISTISCHE ACTIVITEITEN**

#### *Artikel 5*

#### *Publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch strafbaar feit*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verspreiding, of het op andere wijze beschikbaar maken, van een boodschap aan het publiek, met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een van de in artikel 3, lid 2, onder a) tot en met h), genoemde strafbare feiten, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt, ingeval een dergelijke handeling, ongeacht of terroristische strafbare feiten al dan niet rechtstreeks worden bepleit, het gevaar oplevert dat een of meer van dergelijke strafbare feiten zouden kunnen worden gepleegd.

#### *Artikel 6*

#### *Werving voor terrorisme*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het aansporen van een andere persoon om een van de in artikel 3, lid 2, onder a) tot en met h), of in artikel 4 genoemde strafbare feiten te plegen, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt.

#### *Artikel 7*

#### *Geven van training voor terrorisme*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het geven van instructie voor het vervaardigen of gebruiken van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke of gevaarlijke stoffen, of voor andere specifieke methoden of technieken, met als doel het plegen van of het bijdragen aan het plegen van een van de in artikel 3, lid 2, onder a)

tot en met h), genoemde strafbare feiten, in de wetenschap dat beoogd wordt de verstrekte vaardigheden daarvoor in te zetten, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt.

#### *Artikel 8*

##### *Krijgen van training voor terrorisme*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het krijgen van instructie van een andere persoon voor het vervaardigen of gebruiken van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke of gevaarlijke stoffen, of voor andere specifieke methoden of technieken, met als doel het plegen van of het bijdragen aan het plegen van een van de in artikel 3, lid 2, onder a) tot en met h), genoemde strafbare feiten, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt.

#### *Artikel 9*

##### *Naar het buitenland reizen voor terrorisme*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het reizen naar een ander land met als doel het plegen van of het bijdragen aan het plegen van een terroristisch strafbaar feit als bedoeld in artikel 3, het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep als bedoeld in artikel 4 of het geven of het krijgen van training voor terrorisme als bedoeld in de artikelen 7 en 8, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt.

#### *Artikel 10*

##### *Organiseren of anderszins faciliteren van reizen naar het buitenland voor terrorisme*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat iedere handeling van organisatie of facilitering die een persoon helpt bij het reizen naar het buitenland voor terrorisme als bedoeld in artikel 9, in de wetenschap dat de aldus verstrekte hulp dat doel dient, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt.

#### *Artikel 11*

##### *Terrorismefinanciering*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het verstrekken of het inzamelen van middelen, op enigerlei wijze, direct of indirect, met het oogmerk dat deze worden gebruikt, of in de wetenschap dat ze, geheel of gedeeltelijk, bestemd zijn om te worden gebruikt, om een van de strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 10 en de artikelen 12 tot en met 14 of artikel 16 te plegen, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt.

#### *Artikel 12*

##### *Gekwalificeerde diefstal om een terroristisch strafbaar feit te plegen*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat gekwalificeerde diefstal met het oogmerk een van de in artikel 3 genoemde strafbare feiten te plegen, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt.

### *Artikel 13*

#### *Afpersing om een terroristisch strafbaar feit te plegen*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat afpersing met het oogmerk een van de in artikel 3 genoemde strafbare feiten te plegen, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt.

### *Artikel 14*

#### *Valselijk opmaken van administratieve documenten om een terroristisch strafbaar feit te plegen*

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het valselijk opmaken van administratieve documenten met het oogmerk een van de in artikel 3, lid 2, onder a) tot en met h), of in artikel 4, onder b), genoemde strafbare feiten te plegen, strafbaar wordt gesteld wanneer dat opzettelijk geschiedt.

## **TITEL IV: ALGEMENE BEPALINGEN BETREFFENDE TERRORISTISCHE STRAFBARE FEITEN, STRAFBARE FEITEN IN VERBAND MET EEN TERRORISTISCHE GROEP EN STRAFBARE FEITEN IN VERBAND MET TERRORISTISCHE ACTIVITEITEN**

### *Artikel 15*

#### *Verband met terroristische strafbare feiten*

Voor de strafbaarstelling van de feiten als bedoeld in artikel 4 en titel III, is het niet noodzakelijk dat een terroristisch strafbaar feit daadwerkelijk is gepleegd, en is het evenmin noodzakelijk om een verband vast te stellen met een specifiek terroristisch strafbaar feit of, voor zover het de strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 11 betreft, met specifieke strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten.

### *Artikel 16*

#### *Medeplichtigheid, uitlokking en poging*

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat medeplichtigheid aan een van de in de artikelen 3 tot en met 8 en de artikelen 11 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten strafbaar wordt gesteld.
2. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat uitlokking van een van de in de artikelen 3 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten strafbaar wordt gesteld.
3. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat poging tot het plegen van een van de in de artikelen 3, 6, 7, 9 en 11 tot en met 14 bedoelde strafbare feiten, met uitzondering van het in artikel 3, lid 2, onder f), bedoelde bezit en het in artikel 3, lid 2, onder i), bedoelde strafbaar feit, strafbaar wordt gesteld.

### *Artikel 17*

#### *Straffen voor natuurlijke personen*

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 3 tot en met 14 en artikel 16 bedoelde strafbare feiten kunnen worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen die kunnen leiden tot uitlevering.

2. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 3 bedoelde terroristische strafbare feiten en de in artikel 16 bedoelde strafbare feiten, voor zover deze in verband staan met terroristische strafbare feiten, kunnen worden bestraft met vrijheidsstraffen die hoger zijn dan de straffen die het nationale recht kent voor dergelijke feiten indien deze zonder het in artikel 3 bedoelde bijzondere oogmerk zijn gepleegd, tenzij de beoogde straffen krachtens het nationale recht reeds de hoogst mogelijke straffen zijn.
3. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 4 genoemde strafbare feiten kunnen worden bestraft met vrijheidsstraffen, waarbij het strafmaximum ten aanzien van het in artikel 4, onder a), genoemde strafbare feit niet lager mag zijn dan vijftien jaar, en het strafmaximum ten aanzien van het in artikel 4, onder b), genoemde strafbare feit niet lager dan acht jaar. Wanneer het in artikel 3, lid 2, onder i), genoemde terroristische strafbare feit is gepleegd door een persoon die leiding geeft aan een terroristische groep als bedoeld in artikel 4, onder a), mag het strafmaximum niet lager zijn dan acht jaar.

### *Artikel 18*

#### *Verzachtende omstandigheden*

Iedere lidstaat kan de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de straffen als bedoeld in artikel 17 kunnen worden verlaagd indien de dader:

- (a) afstand neemt van zijn terroristische activiteiten, en
- (b) de administratieve of justitiële autoriteiten informatie verstrekt die deze niet op andere wijze hadden kunnen verkrijgen, en die hen helpt om:
  - (1) de gevolgen van het strafbare feit te voorkomen of te beperken;
  - (2) de andere daders te identificeren of hen voor het gerecht te brengen;
  - (3) bewijs te vergaren, of
  - (4) te voorkomen dat nieuwe strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 14 en artikel 16 worden gepleegd.

### *Artikel 19*

#### *Aansprakelijkheid van rechtspersonen*

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gehouden voor elk van de in de artikelen 3 tot en met 14 en artikel 16 genoemde strafbare feiten, wanneer deze feiten tot hun voordeel zijn gepleegd door personen die hetzij individueel, hetzij als lid van een orgaan van de rechtspersoon optreden en die in de rechtspersoon een leidende functie bekleden op grond van:
  - (c) de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen;
  - (d) de bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen, of
  - (e) de bevoegdheid om binnen de rechtspersoon controle uit te oefenen.
2. De lidstaten nemen tevens de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gehouden wanneer als gevolg van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle door een in lid 1 bedoelde persoon een van de in de artikelen 3 tot en met 14 en artikel 16 genoemde strafbare feiten kon worden

gepleegd, ten voordele van die rechtspersoon door een persoon die onder diens gezag staat.

3. De aansprakelijkheid van rechtspersonen krachtens de leden 1 en 2 sluit strafvervolgning tegen natuurlijke personen die een in de artikelen 3 tot en met 14 en artikel 16 bedoeld strafbaar feit plegen, daartoe aanzetten of eraan medeplichtig zijn, niet uit.

#### *Artikel 20*

##### *Straffen voor rechtspersonen*

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die uit hoofde van artikel 19 aansprakelijk is gehouden, kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties, waaronder strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes en eventueel andere sancties, zoals:

- (a) uitsluiting van het voordeel van een gunstige regeling van de overheid of van overheidssteun;
- (b) tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten;
- (c) plaatsing onder toezicht van de rechter;
- (d) liquidatie door de rechter;
- (e) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbare feit.

#### *Artikel 21*

##### *Rechtsmacht en vervolging*

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om zijn rechtsmacht te vestigen ten aanzien van de in de artikelen 3 tot en met 14 en artikel 16 bedoelde strafbare feiten, wanneer:
  - (a) het strafbare feit geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van die lidstaat is gepleegd;
  - (b) het strafbare feit is gepleegd aan boord van een vaartuig dat onder de vlag van die lidstaat vaart of aan boord van een luchtvaartuig dat in die lidstaat is geregistreerd;
  - (c) de pleger van het strafbare feit onderdaan of ingezetene van die lidstaat is;
  - (d) de pleger van het strafbare feit training voor terrorisme geeft, als bedoeld in artikel 7, aan onderdanen of ingezetenen van die lidstaat;
  - (e) het strafbare feit is gepleegd ten voordele van een op het grondgebied van die lidstaat gevestigde rechtspersoon;
  - (f) het strafbare feit is gepleegd tegen de instellingen of bevolking van die lidstaat, of tegen een instelling, orgaan, bureau of agentschap van de Europese Unie die/dat in die lidstaat is gevestigd.

Iedere lidstaat kan rechtsmacht vestigen wanneer het strafbare feit op het grondgebied van een lidstaat is gepleegd.

2. Indien meer dan één lidstaat rechtsmacht heeft ten aanzien van een strafbaar feit en elk van hen ten aanzien van dezelfde feiten geldig vervolging kan instellen, bepalen

de betrokken lidstaten in onderling overleg wie van hen de plegers zal vervolgen, teneinde de vervolging zo mogelijk in één lidstaat te concentreren. Daartoe kunnen de lidstaten een beroep doen op Eurojust, zodat de samenwerking tussen hun justitiële autoriteiten en de onderlinge afstemming van hun optreden worden vergemakkelijkt. Daarbij wordt achtereenvolgens rekening gehouden met de volgende criteria van betrokkenheid:

- (a) de lidstaat op het grondgebied waarvan het strafbare feit is gepleegd;
  - (b) de lidstaat waarvan de dader een onderdaan of een ingezetene is;
  - (c) de lidstaat van herkomst van de slachtoffers;
  - (d) de lidstaat op het grondgebied waarvan de dader is aangetroffen.
3. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om zijn rechtsmacht tevens te vestigen ten aanzien van de in de artikelen 3 tot en met 14 en artikel 16 bedoelde strafbare feiten in de gevallen waarin hij weigert een persoon die van een dergelijk strafbaar feit wordt verdacht of daarvoor is veroordeeld, aan een andere lidstaat of een derde staat over te dragen of uit te leveren.
4. Iedere lidstaat zorgt ervoor dat zijn rechtsmacht de gevallen bestrijkt waarin een in de artikelen 4 en 16 bedoeld strafbaar feit geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, ongeacht de plaats waar de terroristische groep haar basis heeft of haar criminele activiteiten uitoefent.
5. Dit artikel sluit de uitoefening van een door een lidstaat krachtens de nationale wetgeving vastgestelde rechtsmacht in strafzaken niet uit.

## **TITEL V: BEPALINGEN INZAKE DE BESCHERMING, ONDERSTEUNING EN RECHTEN VAN SLACHTOFFERS VAN TERRORISME**

### *Artikel 22*

#### *Bescherming van en bijstand aan slachtoffers van terrorisme*

1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in ieder geval ten aanzien van feiten die op het grondgebied van de lidstaat zijn begaan, een aangifte of klacht van het slachtoffer van terrorisme of een ander slachtoffer ten aanzien van de onder deze richtlijn vallende strafbare feiten geen noodzakelijke voorwaarde is voor het instellen van een onderzoek naar of een vervolging van die strafbare feiten.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat er specifieke diensten voor het verlenen van bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers van terrorisme beschikbaar zijn. Deze diensten beschikken over de capaciteit en de organisatiestructuur die noodzakelijk zijn om onmiddellijk na een aanslag en daarna zolang als nodig is bijstand en ondersteuning te verlenen aan deze slachtoffers, in overeenstemming met de specifieke behoeften van elk slachtoffer. De diensten zijn vertrouwelijk, kosteloos en eenvoudig toegankelijk voor alle slachtoffers van terrorisme. Het betreft met name:
- (a) emotionele en psychologische ondersteuning, zoals traumazorg en counseling;
  - (b) de verstrekking van advies en informatie over elke relevante juridische, praktische of financiële aangelegenheid.

3. Deze richtlijn is van toepassing naast en onverminderd de in Richtlijn 2012/29/EU vastgestelde maatregelen.

#### *Artikel 23*

##### *Rechten van slachtoffers die ingezetene zijn van een andere lidstaat*

1. De lidstaten zorgen ervoor dat hun bevoegde autoriteiten met elkaar samenwerken om de toegang tot informatie voor slachtoffers van terrorisme die ingezetene zijn van een andere lidstaat dan de lidstaat waar het terroristische strafbare feit is gepleegd te waarborgen. In het bijzonder dient toegang te worden gegarandeerd tot informatie over de rechten van slachtoffers, beschikbare ondersteuningsdiensten en bestaande schadevergoedingsregelingen.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat alle slachtoffers van terrorisme toegang hebben tot de in artikel 22 bedoelde bijstands- en ondersteuningsdiensten op het grondgebied van de lidstaat van hun verblijf, ook als het terroristische strafbare feit in een andere lidstaat is gepleegd.

### **TITEL VI: SLOTBEPALINGEN**

#### *Artikel 24*

##### *Vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding*

Kaderbesluit 2002/475/JBZ wordt vervangen ten aanzien van de lidstaten die door deze richtlijn gebonden zijn, onverminderd de verplichtingen van die lidstaten met betrekking tot de termijnen voor omzetting van dat kaderbesluit in nationaal recht.

Voor de lidstaten die gebonden zijn door deze richtlijn gelden verwijzingen naar Kaderbesluit 2002/475/JBZ als verwijzingen naar deze richtlijn.

#### *Artikel 25*

##### *Omzetting*

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk [twaalf maanden na de vaststelling] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.  
Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

#### *Artikel 26*

##### *Rapportage*

1. De Commissie dient uiterlijk [24 maanden na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn] een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad waarin wordt beoordeeld in welke mate de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan deze richtlijn te voldoen.
2. De Commissie dient uiterlijk [48 maanden na de uiterste datum voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn] een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad waarin het effect en de toegevoegde waarde van deze richtlijn inzake

terrorismebestrijding worden beoordeeld. De Commissie houdt rekening met de door de lidstaten uit hoofde van Besluit 2005/671/JBZ verstrekte informatie.

*Artikel 27*  
*Inwerkingtreding*

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

*Artikel 28*  
*Adressaten*

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten, overeenkomstig de Verdragen.  
Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement*  
*De Voorzitter*

*Voor de Raad*  
*De Voorzitter*