

Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme

(2001/C 332 E/17)

KOM(2001) 521 endelig udg. — 2001/0217(CNS)

(Forelagt af Kommissionen den 19. september 2001)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Den Europæiske Union, særlig artikel 29, artikel 31 e), og artikel 34, stk. 2, litra b),

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Terrorismen udgør en af de groveste overtrædelser af principperne om menneskelig værdighed, frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende friheder samt retssikkerheden, som EU bygger på, og som er fælles for alle medlemsstaterne.
- (2) Alle eller nogle af medlemsstaterne har ratificeret en række konventioner om terrorisme. I den europæiske konvention af 27. januar 1977 om bekæmpelse af terrorisme ⁽¹⁾ fastslås det, at terrorhandlinger ikke anses for at være politiske forbrydelser eller forbrydelser, der har forbindelse med politiske forbrydelser, eller for at være forbrydelser, der udspringer af politiske motiver. Denne konvention var emnet for henstilling nr. 1170 (1991), som det stående udvalg på vegne af Europarådets parlamentariske forsamling vedtog den 25. november 1991. FN har vedtaget konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger af 15. december 1997 og »konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme« af 9. december 1999.
- (3) På EU-plan vedtog Rådet den 3. december 1998 Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdamtraktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres ⁽²⁾. Der blev henvist til terrorisme i konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 ⁽³⁾ og i Santa María da Feira den 19.-20. juni 2000 ⁽³⁾. Terrorismen blev desuden nævnt i Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet vedrørende den halvårslige ajourføring af resultatavlen vedrørende fremskridt hen imod oprettelsen af et område med »frihed, sikkerhed og retfærdighed« i EU

(anden halvdel af 2000) ⁽⁴⁾. I Gomera-erklæringen, der blev vedtaget på et uformelt rådsmøde den 14. oktober 1995, fastslås det, at terrorisme udgør en trussel mod demokratiet, den frie udøvelse af menneskerettighederne og den økonomiske og sociale udvikling.

(4) Den 30. juli 1996 gjorde de førende industrialiserede lande (G7) og Rusland sig på et møde i Paris til talsmænd for 25 foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme.

(5) I konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol-konventionen) ⁽⁵⁾ henvises der navnlig i artikel 2 til, at effektiviteten hos medlemsstaternes kompetente myndigheder og disses samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme skal forbedres.

(6) Følgende andre foranstaltninger, som EU har vedtaget, påvirker bekæmpelsen af terrorisme: Rådets afgørelse af 3. december 1998, hvorved det pålægges Europol at beskæftige sig med strafbare handlinger, som er blevet begået, eller som det må antages vil blive begået i forbindelse med terroristiske aktiviteter, der er rettet mod personers liv og legeme, mod den personlige frihed eller mod ejendom ⁽⁶⁾, fælles aktion 96/610/RIA af 15. oktober 1996, vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om oprettelse og førelse af et register over sagkundskab med hensyn til bekæmpelse af terrorisme for at lette samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme mellem Den Europæiske Unions medlemsstater ⁽⁷⁾, fælles aktion 98/428/RIA af 29. juni 1998, vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om oprettelse af et europæisk retligt netværk ⁽⁸⁾ med ansvar for spørgsmål vedrørende terrorhandlinger, særlig artikel 2, fælles aktion 98/733/RIA af 21. december 1998, vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater ⁽⁹⁾ og Rådets henstilling af 9. december 1999 vedrørende samarbejde om bekæmpelse af finansieringen af terroristgrupper ⁽¹⁰⁾.

⁽⁴⁾ KOM(2000) 782 endelig udg.

⁽⁵⁾ EFT C 316 af 27.11.1995, s. 1.

⁽⁶⁾ EFT C 26 af 30.1.1999, s. 22.

⁽⁷⁾ EFT L 273 af 25.10.1996.

⁽⁸⁾ EFT L 191 af 7.7.1998, s. 4.

⁽⁹⁾ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

⁽¹⁰⁾ EFT C 373 af 23.12.1999, s. 1.

⁽¹⁾ ETS nr. 90.

⁽²⁾ EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1.

⁽³⁾ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

- (7) Det er nødvendigt at supplere det vigtige arbejde, internationale organisationer, navnlig FN og Europarådet, har udført, med henblik på at sikre en større indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning. De dybtgående forandringer, for så vidt angår arten af terrorhandlinger, understreger, at det traditionelle retlige og politimæssige samarbejde ikke er egnet til at bekæmpe terrorisme, og det er nødvendigt ved hjælp af nye foranstaltninger at fjerne de eksisterende retlige smuthuller, dvs. fastsættelse af mindsteregler for kriterier og straffe for terrorisme.
- (8) Da målene for den foreslåede aktion ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene og derfor på grund af behovet for et nærmere samarbejde bedre kan nås på EU-plan, kan EU vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 2 i EU-traktaten og artikel 5 i EF-traktaten. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, der er omhandlet i sidstnævnte artikel, går denne rammeafgørelse ikke videre end til, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (9) Der bør vedtages foranstaltninger, der ikke kun finder anvendelse på terrorhandlinger, der begås i medlemsstaterne, men også på terrorhandlinger, der på anden måde påvirker medlemsstaterne. Det politimæssige og retlige samarbejde udgør en hensigtsmæssig måde at bekæmpe terrorisme på i EU og på internationalt plan, men der kan vedtages supplerende foranstaltninger for at øge virkningerne af bekæmpelsen af terrorhandlinger og sikre sammenhæng i forbindelse med EU's eksterne forbindelser.
- (10) Det er nødvendigt, at definitionen af, hvad der udgør terrorisme, er fælles i alle medlemsstaterne, herunder de strafbare handlinger, der tillægges terroristgrupper. For fysiske og juridiske personer, der har begået eller er ansvarlige for terrorhandlinger, fastsættes desuden straffe og sanktioner, som afspejler disse strafbare handlingers grovhed.
- (11) Det bør betragtes som skærpende omstændigheder, hvis den strafbare handling begås med særlig hensynsløshed, påvirker et stort antal personer eller er af særlig farlig og vedvarende art eller begås mod personer, der repræsenterer den udøvende eller lovgivende magt, herunder internationalt beskyttede personer, eller hvis arbejde vedrørende terrorisme gør dem til mål for terrorister.
- (12) Det bør betragtes som formildende omstændigheder, hvis terrorister, der opgiver deres terroristaktivitet, giver de administrative eller retlige myndigheder relevante oplysninger, der kan hjælpe dem med bekæmpe terrorisme.
- (13) Der bør fastsættes bestemmelser om domstolskompetence for at sikre, at den strafbare handling kan retsforfølges.
- (14) Der tages hensyn til den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering af lovovertrædere for at lette retsforfølgningen, når den strafbare handling begås i en medlemsstat, der ikke udleverer sine statsborgere.
- (15) For at forbedre samarbejdet og i overensstemmelse med bestemmelserne om databeskyttelse, særlig Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger⁽¹⁾ bør medlemsstaterne i videst muligt omfang yde hinanden gensidig retshjælp. Der bør oprettes operationelle kontaktpunkter med henblik på udveksling af oplysninger eller sikres en hensigtsmæssig udnyttelse af de eksisterende samarbejds-mekanismer med henblik herpå.
- (16) Ofre for bestemte typer terrorhandlinger som f.eks. trusler og afpresning kan være temmelig sårbare. Medlemsstaterne bør derfor sikre, at efterforskning og retsforfølgning ikke er betinget af, at ofret meddeler oplysninger eller indgiver anmeldelse.
- (17) Denne rammeafgørelse er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og principper, der navnlig anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig kapitel VI —

TRUFFET FØLGENDE RAMMEAFGØRELSE:

Artikel 1

Formål

Formålet med denne rammeafgørelse er at fastsætte mindsteregler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og for straffene herfor for fysiske og juridiske personer, der har begået eller er ansvarlige for terrorhandlinger, så straffen herfor afspejler disse strafbare handlingers grovhed.

Artikel 2

Anvendelsesområde

Denne rammeafgørelse finder anvendelse på terrorhandlinger:

- a) der begås eller forberedes helt eller delvis i en medlemsstat,
- b) der begås af en person, der er statsborger i en af medlemsstaterne,

⁽¹⁾ ETS nr. 108.

c) der begås til gavn for en juridisk person med hjemsted i en medlemsstat, eller

d) der begås mod en medlemsstats institutioner eller befolkning.

Artikel 3

Terrorhandlinger

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende strafbare handlinger, som med forsæt begås af enkeltpersoner eller grupper mod et eller flere lande, deres institutioner eller befolkning med henblik på at true dem og i alvorlig grad forstyrre eller ødelægge de politiske, økonomiske eller sociale strukturer i det eller disse lande, i overensstemmelse med definitionen i landenes nationale lovgivning straffes som terrorhandlinger:

- a) mord
 - b) personskade
 - c) kidnapning eller gidseltagning
 - d) afpresning
 - e) tyveri eller røveri
 - f) ulovlig beslaglæggelse eller beskadigelse af stats- og regeringsfaciliteter, offentlige transportmidler, infrastrukturer, offentlige steder og ejendom
 - g) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering af våben eller sprængstoffer
 - h) udslip af forurenende stoffer eller brande, eksplosioner eller oversvømmelser, der bringer mennesker, dyr eller miljøet i fare
 - i) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller andre grundlæggende ressourcer
 - j) angreb via påvirkning af edb-systemer
 - k) trusler om at ville begå en af ovennævnte strafbare handlinger
 - l) ledelse af en terroristgruppe
 - m) fremme af, støtte til eller deltagelse i en terroristgruppe.
2. I denne rammeafgørelse forstås ved terroristgruppe en struktureret sammenslutning af en vis varighed, bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger som omhandlet i stk. 1, litra a)-k).

Artikel 4

Anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg

Medlemsstaterne sikrer, at anstiftelse, medvirken, tilskyndelse til og forsøg på at begå en terrorhandling er en strafbar handling.

Artikel 5

Straffe og sanktioner

1. Medlemsstaterne sikrer, at terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4 straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

2. Medlemsstaterne sikrer, at de i stk. 3 omhandlede terrorhandlinger straffes med frihedsstraf med en maksimumsstraf på mindst følgende:

- a) den i artikel 3, stk. 1, litra a), omhandlede strafbare handling: tyve år
- b) den i artikel 3, stk. 1, litra l), omhandlede strafbare handling: femten år
- c) de i artikel 3, stk. 1, litra c), g), h) og i) omhandlede strafbare handlinger: ti år
- d) den i artikel 3, stk. 1, litra m), omhandlede strafbare handling: syv år
- e) de i artikel 3, stk. 1, litra f) og j), omhandlede strafbare handlinger: fem år
- f) den i artikel 3, stk. 1, litra b), omhandlede strafbare handling: fire år
- g) de i artikel 3, stk. 1, litra d), e) og k), omhandlede strafbare handlinger: to år.

3. Medlemsstaterne sikrer, at der i forbindelse med terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4 kan idømmes supplerende eller alternative sanktioner i form af samfundstjeneste, fratagelse af visse borgerlige eller politiske rettigheder og offentliggørelse af hele eller en del af en dom.

4. Medlemsstaterne sikrer, at der kan idømmes bøder for terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4.

Artikel 6

Skærpende omstændigheder

Uden at andre skærpende omstændigheder, der måtte være fastsat i de nationale lovgivninger, derved berøres, sikrer medlemsstaterne, at de straffe og sanktioner, der er omhandlet i artikel 5, kan forøges, hvis terrorhandlingen:

- a) begås med særlig hensynsløshed,
- b) påvirker et stort antal personer eller er af særlig farlig og vedvarende art eller

- c) begås mod statsoverhoveder, ministre, andre internationalt beskyttede personer, folkevalgte parlamentsmedlemmer, medlemmer af regionale eller lokale regeringer, dommere, retsembedsmænd eller fængselspersonale og politiet.

Artikel 7

Formildende omstændigheder

Medlemsstaterne sikrer, at de i artikel 5 omhandlede straffe og sanktioner kan mindskes, hvis gerningsmanden:

- a) opgiver sin kriminelle aktivitet, og
- b) giver de administrative eller retlige myndigheder en række oplysninger, der kan hjælpe dem med:
 - i) at forebygge eller afbøde virkningerne af den strafbare handling,
 - ii) at identificere eller retsforfølge andre terrorister,
 - iii) at finde bevismateriale eller
 - iv) at forebygge yderligere terrorhandlinger.

Artikel 8

Juridiske personers ansvar

1. Medlemsstaterne sikrer, at juridiske personer kan drages til ansvar for terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4, når sådanne handlinger begås for deres vindings skyld af en hvilken som helst person, hvad enten denne handler som enkeltperson eller som en del af den juridiske person, og vedkommende har en ledende stilling inden for den juridiske person baseret på:

- a) beføjelse til at repræsentere den juridiske person,
- b) beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne eller
- c) beføjelse til at udøve kontrol inden for den juridiske person.

2. Ud over de i stk. 1 omhandlede tilfælde sikrer medlemsstaterne, at en juridisk person kan drages til ansvar, hvor manglende opsyn eller kontrol fra en i stk. 1 omhandlet persons side har gjort det muligt for en person underlagt den juridiske person at begå terrorhandlinger eller udvise adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4 til gavn for denne.

3. Juridiske personers ansvar i henhold til stk. 1 og 2 udelukker ikke strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der

begår terrorhandlinger eller udviser adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4.

Artikel 9

Sanktioner over for juridiske personer

1. Medlemsstaterne sikrer, at der over for en juridisk person, der kendes ansvarlig i henhold til artikel 8, stk. 1, kan iværksættes sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder bødestraf eller administrativt idømte bøder, og som kan indbefatte andre sanktioner som f.eks.:

- a) fratagelse af retten til offentlige ydelser eller støtte
- b) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve erhvervsaktiviteter
- c) anbringelse under retsligt opsyn
- d) likvidation efter retskendelse
- e) midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå lovovertrædelsen.

2. Medlemsstaterne sikrer, at en juridisk person, der kendes ansvarlig i henhold til artikel 8, stk. 2, kan pålægges sanktioner eller foranstaltninger, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

Artikel 10

Domstolskompetence

1. Medlemsstaterne fastlægger deres domstolskompetence i forbindelse med terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4, når handlingen begås eller adfærden udvises:

- a) helt eller delvist på deres territorium,
- b) af en af deres statsborgere, under forudsætning af at lovgivningen i den pågældende medlemsstat kræver, at handlingen også skal være strafbar i det land, hvor den blev begået,
- c) for vindings skyld for en juridisk person, der har sit hovedsæde på den pågældende medlemsstats område, eller
- d) mod deres institutioner eller befolkning.

2. En medlemsstat kan beslutte, at den ikke eller kun i særlige tilfælde eller under særlige omstændigheder vil anvende bestemmelsen om domstolskompetence i stk. 1, litra b), c) og d).

3. Medlemsstaterne underretter følgelig Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen herom, og hvor det er relevant, med angivelse af de særlige tilfælde eller omstændigheder, hvor beslutningen gælder.

Artikel 11

Udlevering og retsforfølgning

1. En medlemsstat, som i henhold til sine love ikke udleverer egne statsborgere, fastlægger sin domstolskompetence i forbindelse med terrorhandlinger eller adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4, når sådanne handlinger begås eller sådan adfærd udvises af medlemsstatens statsborgere på en anden medlemsstats område eller mod en anden medlemsstats institutioner eller befolkning.

2. En medlemsstat skal, når en af dens statsborgere er sigtet for i en anden medlemsstat at have begået en terrorhandling eller udvist en adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4, og den ikke udleverer den pågældende til den anden medlemsstat udelukkende under henvisning til vedkommendes nationalitet, forelægge sagen for sine relevante myndigheder med henblik på retsforfølgning, hvis der er anledning dertil.

For at iværksætte en retsforfølgning sender den medlemsstat, hvori den strafbare handling eller adfærd fandt sted, alle relevante dokumenter, oplysninger og bevismateriale i overensstemmelse med procedurerne i artikel 6, stk. 2, i den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering af lovovertrædere. Den begærende medlemsstat underrettes om retsforfølgningen og resultaterne heraf.

3. I henhold til denne artikel skal begrebet en medlemsstats »egne statsborgere« fortolkes i overensstemmelse med medlemsstatens eventuelle erklæring i henhold til artikel 6, stk. 1, litra b) og c), i den europæiske konvention om udlevering af lovovertrædere.

Artikel 12

Samarbejde mellem medlemsstaterne

1. I overensstemmelse med gældende konventioner, multilaterale eller bilaterale aftaler eller arrangementer yder medlemsstaterne i videst muligt omfang hinanden gensidig bistand i forbindelse med retsforfølgning af terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4.

2. Når flere medlemsstater har domstolskompetence med hensyn til sådanne strafbare handlinger, aftaler de indbyrdes, hvorledes deres indsats kan samordnes, så der foretages en effektiv retsforfølgning. Det retlige samarbejde og andre mekanismer skal udnyttes fuldt ud.

Artikel 13

Udveksling af oplysninger

1. Hver medlemsstat udpeger operationelle kontaktpunkter, som kan være eksisterende operationelle strukturer eller nye strukturer oprettet med henblik herpå, til udveksling af oplysninger eller anden kontakt mellem medlemsstaterne med henblik på at gennemføre denne rammeafgørelse.

2. Medlemsstaterne orienterer Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen om kontaktpunkterne i overensstemmelse med stk. 1. Generalsekretariatet videreformidler disse oplysninger til de øvrige medlemsstater.

3. Når en medlemsstat råder over oplysninger om fremtidige terrorhandlinger, der berører en anden medlemsstat, fremlægger den disse oplysninger for den anden medlemsstat. De i stk. 1 omhandlede operationelle kontaktpunkter kan anvendes hertil.

Artikel 14

Beskyttelse af og bistand til ofre

Medlemsstaterne sikrer, at efterforskningen eller retsforfølgningen af terrorhandlinger, der er omfattet af deres domstolskompetence, ikke er betinget af, at ofret meddeler oplysninger eller indgiver anmeldelse, i det mindste i sager, hvor artikel 8, stk. 1, litra a), finder anvendelse.

Artikel 15

Gennemførelse og aflæggelse af rapport

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne rammeafgørelse senest den 31. december 2002.

De sender Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen teksten til de love og administrative bestemmelser, de vedtager, samt oplysninger om eventuelle andre foranstaltninger, de træffer for at efterkomme denne rammeafgørelse.

På grundlag heraf fremlægger Kommissionen senest den 31. december 2003 en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af denne rammeafgørelse, som om nødvendigt vedlægges forslag til retsforordninger.

Rådet vurderer, i hvilket omfang medlemsstaterne har efterkommet denne rammeafgørelse.

Artikel 16

Ikrafttræden

Denne rammeafgørelse træder i kraft på tredjedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.