



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 08.06.2004
KOM(2004)409 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**baseret på artikel 11 i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse
af terrorisme**

{SEK(2004)688}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	BAGGRUND	3
2.	METODE OG KRITERIER FOR EVALUERING AF RAMMEAFGØRELSEN.....	4
2.1.1.	Rammeafgørelser tidligere artikel 34, stk. 2. litra b) i traktaten om Den Europæiske Union	4
2.1.2.	Evalueringskriterier	4
2.1.3.	Evalueringskontekst	5
3.	VURDERING	6

1. BAGGRUND

I henhold til artikel 11 i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme¹ (i det følgende benævnt ”rammeafgørelsen”) skal Kommissionen udfærdige en skriftlig rapport om, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne har truffet for at efterkomme dette instrument.

Stk. 1 i denne artikel forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i rammeafgørelsen senest den 31. december 2002. I henhold til stk. 2 skal medlemsstaterne senest pr. samme dato meddele Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen teksten til de retsfor skrifter, der gennemfører de forpligtelser, denne rammeafgørelse pålægger dem, i national ret. På baggrund af disse oplysninger og en skriftlig rapport fra Kommissionen skal Rådet senest den 31. december 2003 undersøge, om medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne rammeafgørelse.

Kvaliteten og rettidigheden af de nationale oplysninger, som Kommissionen modtager, må uundgåeligt influere på denne rapports værdi og punktlighed. Kommissionen mindede medlemsstaterne om deres forpligtelser ved et brev, der blev sendt den 9. december 2002. Pr. 31. december 2002 var det imidlertid kun fem medlemsstater (Irland, Italien, Portugal, Tyskland og Østrig), der havde givet Kommissionen oplysninger om gennemførelsen, og kun to af dem medsendte de relevante gennemførelsesbestemmelser. Et dokument udarbejdet på dette grundlag ville have været så godt som formålsløst, så Kommissionen har været nødt til at acceptere sent indkomne svar og indsamle supplerende oplysninger fra kontaktpersonerne, så snart disse var blevet udpeget af medlemsstaterne. I februar 2003 havde yderligere syv medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrig, Finland, Grækenland, Spanien og Storbritannien) indsendt deres svar, selv om to af dem blot henviste til nye lovforslag. Sverige var det trettende land, der svarede, den 5. november 2003. Luxembourg og Nederlandene svarede ikke.

Selv om fristen for fremsendelse af teksten til gennemførelsesbestemmelserne, som fastsat i artikel 11, stk. 2, i rammeafgørelsen, var den 31. december 2002, er der taget hensyn til de yderligere oplysninger, der indkommet inden den definitive slutdato, den 15. februar 2004. Denne rapport gør derfor status over den gennemførelsessituation, der herskede på grundlag af den lovgivning, der var blevet oplyst over for Kommissionen pr. denne referencedato. Et arbejdspapir udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene i tilknytning til denne rapport, indeholder en detaljeret analyse af de nationale foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme rammeafgørelsen, samt en tabel, der i overensstemmelse med de oplysninger, Kommissionen har modtaget, specificerer de nationale bestemmelser, der gennemfører hver af artiklerne. Kommissionen vil i en supplerende rapport, tage hensyn til oplysninger, der indsendes efter denne dato og evt. opdatere oplysningerne om national lovgivning.

¹ EFT L 164 af 22.6. 2002, s. 3.

2. METODE OG KRITERIER FOR EVALUERING AF RAMMEAFGØRELSEN

2.1.1. *Rammeafgørelser tidligere artikel 34, stk. 2. litra b) i traktaten om Den Europæiske Union*

Denne rammeafgørelse er baseret på traktaten om oprettelse af Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 29, artikel 31 litra e) og artikel 34, stk. 2, litra b).

Rammeafgørelsen kan som retligt instrument bedst sammenlignes med et direktiv². Begge instrumenter er bindende for medlemsstaterne med hensyn til de resultater, der skal opnås, men overlader det til de nationale myndigheder at vælge form og metoder. Imidlertid skal rammeafgørelserne ikke have direkte virkning.

2.1.2. *Evalueringskriterier*

For at kunne evaluere på grundlag af objektive kriterier, om en rammeafgørelse er fuldt ud gennemført af en medlemsstat, er der opstillet nogle generelle kriterier med hensyn til direktiver, som bør anvendes mutatis mutandis på rammeafgørelse, såsom:

1. Form og metoder for gennemførelsen af det resultat, der skal opnås, skal vælges på en måde, der sikrer, at direktivet fungerer effektivt under hensyntagen til dets mål³
2. Hver medlemsstat er forpligtet til at gennemføre direktiver på en måde, der opfylder kravene til klarhed og retlig sikkerhed og således omsætte direktivets bestemmelser til nationale bestemmelser med bindende retsvirkning⁴
3. Gennemførelse i national lovgivning behøver ikke nødvendigvis at ske med nøjagtigt den samme ordlyd i en udtrykkelig lovbestemmelse; således kan en generel retlig sammenhæng (såsom allerede eksisterende foranstaltninger) være tilstrækkelig, så længe den fulde anvendelse af direktivet er sikret på en tilstrækkelig klar og præcis måde⁵
4. Direktiver skal gennemføres inden for den deri foreskrevne periode⁶.

Begge instrumenter er bindende ”med hensyn til det resultat, der skal opnås”. Dette kan defineres som en retlig eller faktisk situation, der gør fyldest i forhold til de interesser, som instrumentet i henhold til traktaten skal sikre⁷.

² Artikel 249 i EF-traktaten.

³ Se den relevante retspraksis om gennemførelsen af direktiver: Sag 48/75 *Royer* [Sml. 1976, s. 497 (518)].

⁴ Se den relevante retspraksis om gennemførelsen af direktiver: Sag 238/85 *Kommissionen mod Belgien* [Sml. 1986, s. 3645 (3659)]. Se også sag 300/81 *Kommissionen mod Italien* [Sml. 1983, s. 449 (456)].

⁵ Se den relevante retspraksis om gennemførelsen af direktiver, f.eks. sag 29/84 *Kommissionen mod Tyskland* [Sml. 1985, s. 1661 (1673)].

⁶ Se materiel retspraksis om gennemførelsen af direktiver, f.eks. sag 52/75 *Kommissionen mod Italien* [Sml. 1976, s. 277 (284)]; se generelt Kommissionens årsberetninger om kontrollen med gennemførelsen af EU-retten, f.eks. KOM(2001) 309 endelig.

⁷ Se PJG Kapeyn og P. Verloren van Themaat ”introduction to the Law of the European Communities”, tredje udgave, 1998, s. 328.

Den generelle vurdering, der er omhandlet i artikel 11, af det omfang, i hvilket medlemsstaterne har efterkommet rammeafgørelsen, er i videst muligt omfang baseret på de kriterier, der er nævnt ovenfor.

2.1.3. *Evalueringskontekst*

En første indledende observation vedrører den retlige kontekst og opfølgning af evalueringsrapporten. Mens Kommissionen inden for den første søjle har myndighed til at indlede en overtrædelsesprocedure over for en medlemsstat, eksisterer denne mulighed ikke inden for TEU. Denne rapports art og formål adskiller sig derfor fra en rapport om medlemsstaternes gennemførelse af et direktiv under første søjle. Da Kommissionen ikke desto mindre deltager fuldt ud i anliggender under den tredje søjle⁸, er det logisk at overdrage den opgaven med at foretage en faktisk vurdering af gennemførelsesforanstaltningerne, så Rådet sættes i stand til at vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har taget de nødvendige skridt for at efterkomme rammeafgørelsen.

For det andet skal rammeafgørelsen ikke betragtes som en række fragmentariske bestemmelser, men som en helhed: et globalt system, hvis elementer er indbyrdes forbundne. Grundlæggende kræver den af medlemsstaterne, at de i deres retssystemer inkorporerer begrebet ”terrorhandling”, og særligt at de inkorporerer det specifikke terrorformål, som også ligger implicit i artikel 2 (”Strafbare handlinger med forbindelse til en terroristgruppe”) og artikel 3 (”Strafbare handlinger med forbindelse til terroraktivitet”). Dette krav udspringer af den forpligtelse, der er fastsat i artikel 5, stk., 2, til at straffe terrorhandlinger med strengere frihedsstraffe end dem, der i national ret er fastsat for tilsvarende ”almindelige” lovovertrædelser. Desuden går forpligtelserne i artikel 9, som indeholder regler om udvidet ekstraterritorial jurisdiktion uden mulighed for at fremsætte erklæringer, og som fastsætter en mekanisme af prioritetsfaktorer, der skal tages hensyn til i tilfælde af positive kompetencekonflikter, også ud over de forpligtelser, der i almindelighed pålægges i rammeafgørelser. Selv om denne rammeafgørelse i sin struktur minder om andre instrumenter, der tager sigte på harmonisering af et særligt område inden for strafferetten, adskiller den sig fra dem, der ikke kræver inkorporering af ”specifikke strafbare handlinger”, så længe den adfærd, der skal kriminaliseres, allerede er omfattet af en generisk strafbarhed⁹. I disse tilfælde kan forpligtelserne vedrørende straffe også respekteres ved at anvende de generelle regler på området.

Selv om evalueringen kan og vil referere til hver enkelt artikel, kan artiklerne ikke betragtes separat. Partiel eller ikke-eksisterende gennemførelse af en artikel eller en del af en artikel vil også få indvirkning på forbundne bestemmelser, som særskilt betraget kunne se ud til at være i overensstemmelse med rammeafgørelsen, og vil påvirke systemet som helhed. Da der stadig er divergenser, vil evalueringen ikke desto mindre i videst muligt omfang tage hensyn til den generelle strafferetlige baggrund i medlemsstaterne.

⁸ Artikel 36. stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union.

⁹ For eksempel kunne ”tyveri af et kreditkort”, som artikel 2, litra c), i Rådets rammeafgørelse af 28. maj 2001 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter henviser til, omfattes af en generel bestemmelse om tyveri i straffeloven.

3. VURDERING

Meget få medlemsstater har overholdt fristen for fremsendelse til Rådet af alle relevante tekster til deres gennemførelsesbestemmelser. Den faktuelle vurdering og de efterfølgende konklusioner er derfor af og til baseret på ufuldstændige oplysninger. Kommissionen modtog ingen oplysninger fra Luxembourg og Nederlandene og ingen specifikke oplysninger fra Grækenland. Når dette er sagt, er situationen med hensyn til gennemførelsen i national lovgivning af de specifikke bestemmelser i de tolv øvrige medlemsstater som følger:

Artikel 1: Otte medlemsstater har specifikt kategoriseret terrorhandlinger som en særskilt kategori af forbrydelser, selv om der er forskelle med hensyn til gennemførelsens omfang og metode, mens Irland er i færd med at ændre landets lovgivning til dette formål. Italien og Storbritannien har kun fastsat regler om et begrænset antal specifikke terrorhandlinger og kvalificerer almindelige overtrædelser med terrorformål som enten en skærpene omstændighed (i Italien) eller ved at anvende en generel definition på terrorisme (Storbritannien). Tyskland synes ikke at have gennemført denne bestemmelse som krævet.

Artikel 2: De fleste medlemsstater har eller vil få lovgivning, der særskilt kriminaliserer terrorhandlinger med forbindelse til en terroristgruppe. I Sverige og Danmark (undtagen for visse deltagelseshandlinger) er terrorgrupper og ledelse af eller deltagelse i disses aktiviteter ikke blevet kriminaliseret særskilt, selv om de, der foretager sådanne handlinger, i nogle tilfælde stadig kan straffes som hovedpart eller sekundær part i den relevante terrorhandling.

Artikel 3: Kun fire medlemsstater synes at have lovgivning, der fuldt ud er i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til denne artikel. Irland skulle være i stand til at efterkomme den, når først landets nye lovgivning er trådt i kraft. Resten af de medlemsstater, som sendte oplysninger til Kommissionen, vil kun i mindre omfang være i stand til at efterkomme denne bestemmelse.

Artikel 4: Selv om kun nogle medlemsstater har specifikke bestemmelser herom, ser det ud til, at de ved at anvende generelle regler om medskyldighed og ufuldbyrdede forbrydelser vil være i stand til implicit at efterkomme denne artikel, forudsat at de foregående artikler er gennemført fuldt ud.

Artikel 5: Selv om kun to medlemsstater udtrykkeligt henviste hertil i oplysningerne til Kommissionen, ser det ud til, at de alle vil være i stand til at opfylde betingelserne i stk. 1. Otte medlemsstater har haft eller vil få held med at opfylde den forpligtelse, der er fastsat i stk. 2. For Tyskland, Spanien, Irland og Storbritannien kan det ikke udelukkes, at der vil komme skærpede sanktioner for alle de relevante overtrædelser. Med hensyn til stk. 3, når det drejer sig om at lede en terrorgruppe, har syv medlemsstater fastsat regler med hensyn til de krævede sanktioner, og yderligere tre, hvor denne adfærd ikke specifikt kriminaliseres, vil også i et vist omfang kunne efterkomme bestemmelsen. Spanien efterkommer kun bestemmelsen med hensyn til at lede en terrorgruppe, som udelukkende truer med at begå terrorhandlinger. Når det drejer sig om at deltage i en terrorgruppes handlinger, opfylder otte medlemsstater i fuldt omfang de stillede betingelser, som kan betragtes som delvist opfyldt i yderligere fire medlemsstater.

Artikel 6: Den nationale lovgivning i seks medlemsstater forudser specifikt de særlige omstændigheder, der er opstillet i denne artikel, mens resten ikke har henvist til specifikke foranstaltninger til at gennemføre denne fakultative bestemmelse.

Artikel 7: Otte medlemsstater har eller vil efter afslutning af deres lovgivningsproces få lovgivning, der sikrer, at juridiske personer kan holdes ansvarlige for terrorhandlinger. Blandt disse har imidlertid kun fire givet nok oplysninger til at påvise, at de er i stand til at efterkomme artikel 7, stk. 2. Spanien, Østrig, Sverige og Storbritannien gav ikke tilstrækkeligt med oplysninger til at betragte denne artikel som gennemført for deres vedkommende.

Artikel 8: Syv medlemsstater har fastsat eller vil fastsætte regler for bødestraf eller andre sanktioner for juridiske personer. De fleste af dem gælder for alle eller nogle af de fakultative sanktioner, der er angivet i denne bestemmelse.

Artikel 9: Alle medlemsstater vil formodentlig være i stand til at efterkomme denne artikel med hensyn til anvendelse af territorialprincippet i artikel 9, stk. 1, litra a) og artikel 9, stk. 4. Med hensyn til ekstraterritorial jurisdiktion har eller vil et flertal af medlemsstaterne få regler, som i forskelligt omfang dækker principperne om aktiv og passiv personlighed, jf. artikel 9, stk. 1, litra c) og e). Artikel 9, stk. 1, litra d) er kun udtrykkeligt blevet gennemført i Østrig og vil blive det i Irland, selv om det ser ud til, at Italien, Portugal og Finland også vil være i overensstemmelse med denne bestemmelse. Otte medlemsstater har eller vil få lovgivning, der er i overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, og tre andre vil være i stand til delvis at efterkomme denne bestemmelse. Endelig synes ingen af medlemsstaterne, undtagen Irland, der delvis vil gennemføre artikel 9, stk. 2, i deres nationale lovgivning at have inkorporeret kriterierne for at løse positive jurisdiktionskonflikter som omtalt i denne bestemmelse.

Artikel 10: Kun Østrig gav nok oplysninger til at påvise efterkommelse af artikel 10, stk. 1, selv om det synes sandsynligt, at terrorhandlinger i alle medlemsstaterne behandles som offentlige overtrædelser med henblik på efterforskning og strafforfølgning. Otte medlemsstater gav oplysninger om yderligere foranstaltninger til at hjælpe familierne til ofre for terrorhandlinger, jf. artikel 10, stk. 2.

Artikel 12: Kommissionen har ikke modtaget nogen specifikke oplysninger om gennemførelse i Gibraltar.

På baggrund af det foregående opfordrer Kommissionen de medlemsstater, der endnu ikke har gjort det, til at sikre en hurtig og fuldstændig gennemførelse af rammeafgørelsen i deres nationale lovgivning og straks give underretning om de foranstaltninger, de har truffet, dokumenteret ved hjælp af teksten til de love eller administrative bestemmelser, der er gennemført.