EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.12.2015
COM(2015) 625 final

2015/0281 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om bekæmpelse af terrorisme og erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Terrorhandlinger udgør en af de mest alvorlige krænkelser af de universelle værdier – menneskelig værdighed, frihed, lighed og solidaritet, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder – og et af de mest alvorlige angreb på de demokratiske principper og retsstatsprincipperne, som Den Europæiske Union bygger på. Det er vigtigt at råde over egnede redskaber til at beskytte EU's borgere og alle de personer, der bor i EU, og at sætte ind over for sådanne krænkelser på en effektiv og rimelig måde, som gør det muligt at tage hånd om de trusler, EU står over for, samtidigt med at vi bevarer et samfund, der fortsat vil være præget af pluralisme, ikkediskrimination, tolerance, retfærdighed, solidaritet og lighed.

Terrortruslen er taget til og har antaget nye former i de senere år. Kommissionen påpegede i den europæiske dagsorden om sikkerhed[1], at det er en prioritet at styrke EU's foranstaltninger til bekæmpelse af terror, og den bekendtgjorde, at den havde til hensigt at opdatere den eksisterende strafferetlige lovgivning på dette område for at tage disse nye udfordringer op. Der blev i Kommissionens arbejdsprogram for 2016[2] bekendtgjort et lovgivningsforslag til revision af rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme, fordi medlemsstaterne i stigende grad oplever at flere og flere personer rejser til udlandet med terror for øje, og fordi de ved tilbagevenden udgør en trussel.

Disse personer betegnes ofte som "udenlandske terrorkrigere". Fænomenet som sådant er ikke nyt, men omfanget og rækkevidden af disse personers rejse til konfliktzoner, navnlig Syrien og Irak, for at kæmpe eller blive oplært af terrorgrupper er ikke set tidligere. Det fremgik af den seneste Europolrapport om situationen og tendenserne inden for terrorisme (TE-SAT)[3], at fænomenets omfang vokser: i slutningen af 2014 blev det skønnet, at det samlede antal personer, der var rejst fra EU til konfliktzoner, var nået op over 3 000, og det anslås nu at have nået 5 000. Samtidigt oplyses det også, at antallet af tilbagevendte personer er vokset i visse medlemsstater. Medlemsstaterne har påpeget, at dette fænomen udgør en betydelig sikkerhedstrussel.

Europol har understreget, at "*selv om kun en lille gruppe af de tilbagevendte krigere måtte have til hensigt at gennemføre angreb i EU, vil personer, der er rejst til konfliktzoner fortsat udgøre en øget trussel for alle EU-medlemsstater. Ud over kontakter, de har etableret, kan de tilbagevendte krigere have erhvervet erfaringer fra kamp og kampoperationer – og derfor kunne gennemføre mere virkningsfulde eller multiple angreb – og der er sandsynlighed for, at de kan optræde som rollemodeller for ligesindede unge. De, der ikke deltager i planlægning af angreb, kan desuden i stedet være aktive i forbindelse med radikalisering og rekruttering af andre, støtteaktiviteter og indsamling af midler*."

De angreb, der blev gennemført i Europa i løbet af 2014 og 2015, og som kulminerede med de seneste angreb i Paris om aftenen den 13. november 2015, illustrerede på tragisk vis, at denne risiko kan blive virkelighed, hvorfor det er nødvendigt at optrappe EU's modforanstaltninger

---

1 KOM(2015) 185 endelig af 28. april 2015.
2 KOM(2015) 610 endelig af 27. oktober 2015.
3 https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015.

og tilpasse dem til truslerne. Undersøgelserne pågår, men af de allerede tilgængelige oplysninger fremgår det, at udenlandske terrorkrigere var involveret i mindst 6 terrorangreb eller -planer i 2015; terroristerne var enten rejst direkte til konfliktzoner (f.eks. Yemen eller Syrien) eller blev inspireret til eller blev beordret til at gennemføre terrorhandlinger af andre personer, der opholdt sig i Syrien.

Selv om hovedparten af de angreb, der siden 2014 har fundet sted i EU, var "enkeltstående" terrorangreb, tydeliggjorde angrebene den 13. november i Paris risikoen for mere sofistikerede metoder og større angreb (gennemført af flere personer bevæbnet med sprængstoffer og skydevåben).

De udenlandske terrorkrigere giver anledning til størst bekymring, men man bør ikke undervurdere truslen fra "hjemmefostrede" terrorister, radikaliserede soloangribere og "frustrerede" terrorister, der f.eks. efter inddragelse af pas er blevet forhindret i at rejse ud. Flere angreb af denne type og afværgede angreb er i løbet af de seneste 12 måneder blevet registreret i EU og andre vestlige lande (f.eks. USA, Canada og Australien).

Terrortruslens grænseoverskridende dimension er ikke begrænset til rejser til konfliktområder i tredjelande. Terrorister anvender undvigelsesteknikker for at undgå at vække mistanke: de rejser rundt i EU og rejser eventuelt igennem andre lande end deres bopælsland eller det land, hvor de er statsborgere, med det formål at undgå kontrol og overvågning. Hertil kommer, at nylige angreb i EU viser, at terroristerne rejser til andre medlemsstater for at gennemføre angreb eller med logistiske formål (f.eks. finansiering eller anskaffelse af våben).

Terrorgrupper har udvist avanceret kendskab til anvendelsen af internettet og ny kommunikationsteknologi til at videreformidle propaganda, interagere med potentielle rekrutter, dele viden, planlægge og koordinere operationer. Internettet og de sociale medier giver de radikale grupper og terrorgrupperne nye muligheder for at målrette indsatsen mod sårbare grupper og derved lette rekruttering og/eller selvradikalisering.

Anvendelse af kommunikationsmateriale (magasiner og videoer) af høj kvalitet og en decentraliseret tilgang, der lettes af et netværk af konti på en række platforme for sociale medier, gør det muligt hurtigt at videreformidle terrormateriale og radikaliseringsmateriale ved til stadighed at tilpasse anvendelsen af informationsteknologien. Internettet er blevet terroristernes vigtigste kanal til at videreformidle propaganda, udstede offentlige trusler, forherlige grusomme terrorhandlinger som halshugninger og tage ansvaret for angreb.

De eksisterende regler skal tilpasses ved at tage hensyn til de skiftende terrortrusler, som EU står over for. Dette omfatter fyldestgørende strafferetlige bestemmelser, der ikke blot adresserer fænomenet udenlandske terrorkrigere og risici i forbindelse med rejser til tredjelande med det formål at engagere sig i terroraktiviteter, men også den øgede trussel fra gerningsmænd, der bliver i EU.

Mere kohærent, omfattende og bedre tilpasset national straffelovgivning er nødvendig i hele EU, hvis det skal være muligt effektivt at forebygge og retsforfølge udenlandske terrorkrigeres lovovertrædelser og på en passende måde sætte ind over for de øgede grænseoverskridende praktiske og retlige udfordringer.

Rammeafgørelse 2002/475/RIA[4] kriminaliserer allerede visse terrorhandlinger, herunder navnlig gennemførelse af terrorangreb, deltagelse i terrorgruppers aktiviteter, inklusive finansiel støtte til disse aktiviteter, offentlig opfordring til, rekruttering til og oplæring i terror, og den indeholder bestemmelser om medvirken og tilskyndelse til og forsøg på at begå terrorhandlinger.

Det er imidlertid nødvendigt at revidere rammeafgørelse 2002/475/RIA for at implementere nye internationale standarder og forpligtelser, som EU har indgået, og at sætte mere effektivt ind over for den tiltagende terrortrussel og herved øge sikkerheden i Den Europæiske Union og for dens borgere.

Der skal ydes beskyttelse, hjælp og bistand til terrorofre, som er i overensstemmelse med deres særlige behov. De skal navnlig have øjeblikkelig adgang til professionelle specialisthjælpetjenester, der varetager fysisk og psykosocial behandling. I kølvandet på terrorangrebene er adgang til pålidelige oplysninger for terrorofre og om terrorofre afgørende. Eftersom terrorangrebene er rettet mod store grupper af personer, kan ofrene ofte komme fra andre lande end fra det land, hvor angrebet finder sted. Grænseoverskridende samarbejde mellem de kompetente nationale myndigheder er derfor afgørende for at sikre, at alle ofre for terror er velinformerede og modtager den nødvendige bistand uanset hvor i EU, de bor.

Direktiv 2012/29/EU[5] fastsætter en række bindende rettigheder for alle ofre for forbrydelser, herunder retten til beskyttelse, hjælp og bistand, hvormed der tages hensyn til de individuelle behov hos alle ofre for forbrydelser. Disse bestemmelser omfatter imidlertid ingen specifikke bestemmelser om terrorofre. Vedtagelsen af mere specifikke foranstaltninger, der mere præcist modsvarer terrorofres behov, ville udgøre en betydelig forbedring. Skræddersyede regler om beskyttelse, hjælp og bistand til terrorofre bør bidrage til helingsprocessen for overlevende ofre og pårørende til omkomne og dermed også indirekte til helingsprocessen i hele samfundet.

- **Behov for at implementere relevante internationale standarder og forpligtelser og adressere de skiftende terrortrusler**

FN's Sikkerhedsråds resolution (UNSCR) 2178(2014) om trusler mod den internationale fred og sikkerhed som følge af terrorhandlinger, der blev vedtaget den 24. september 2014, fastsætter en bred række foranstaltninger til bekæmpelse af fænomenet udenlandske terrorkrigere. FN's medlemsstater skal i henhold til det operative afsnit 6 sikre, at deres nationale love og regler fastsætter alvorlige strafbare handlinger i et omfang, der gør det muligt at retsforfølge og straffe dem på en måde, der behørigt afspejler handlingens alvor: a) rejse til eller forsøg på at rejse til et tredjeland med det formål at bidrage til gennemførelse af terrorhandlinger eller varetage eller modtage oplæring; b) finansiering af sådanne rejser og c) tilrettelæggelse eller støtte til gennemførelse af sådanne rejser.

Sikkerhedsrådet bekræftede i sin resolution 2178(2014), at alle stater er forpligtede til at efterleve international menneskerettighedsret ved bekæmpelse af terrorisme, idet det

[4] Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13.6.2002 om bekæmpelse af terrorisme (EFT L 164 af 22.6.2002, s. 3). Ændret ved Rådets rammeafgørelse 2008/919/RIA af 28.11.2008 om ændring af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme (EUT L 330 af 9.12.2008, s. 31).

[5] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25.10.2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15.3.2001 (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 37).

understregede, at respekten for menneskerettigheder og retsstaten er afgørende for succesfuld bekæmpelse af terrorisme. Det bemærkede, at manglende efterlevelse af menneskerettigheder og opfyldelse af andre internationale krav bidrog til øget radikalisering og gav næring til en følelse af straffrihed.

I Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014) understreges det også, at staterne skal inddrage de relevante lokale samfund og ikkestatslige aktører i udviklingsstrategier over for voldelige ekstremistiske fortællinger, der kan tilskynde til terrorhandlinger, adressere de vilkår, der fører til spredning af voldelig ekstremisme, som kan munde ud i terror, herunder ved at inddrage unge, familier, kvinder, religiøse og kulturelle ledere, uddannelsesledere og alle andre berørte civilsamfundsgrupper, og anvende skræddersyede foranstaltninger over for rekruttering til denne form for voldelige ekstremisme og fremme social inklusion og samhørighed.

I Sikkerhedsrådets resolution UNSCR 2249(2015) af 20. november 2015 opfordres medlemsstaterne indtrængende til at øge deres indsats for at dæmme op for strømmen af udenlandske terrorkrigere mod Irak og Syrien og at forebygge og sætte en stopper for finansieringen af terrorisme. Tilsvarende blev det i resolution UNSCR 2249(2015) af 20. november 2015 på ny bekræftet, at "*alle stater skal sikre, at enhver person, der deltager i finansiering, planlægning, forberedelse eller gennemførelse af terrorhandlinger eller yder støtte til terrorhandlinger, retsforfølges og sikre, at nationale love og forskrifter fastsætter, at sådanne terrorhandlinger er alvorlige strafbare handlinger, og at straffen herfor behørigt afspejler alvoren af sådanne terrorhandlinger og understreger, at den nævnte støtte kan ydes gennem handel med olieprodukter og produkter af raffineret olie, modulære raffinaderier og tilhørende materiale med ISIL, al-Nusra-Fronten og alle andre personer, grupper, foretagender og enheder, der har tilknytning til Al-Qaeda."*

Efter forhandlinger i starten af 2015 blev der i maj 2015 vedtaget en tillægsprotokol til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme til gennemførelse af visse strafferetlige bestemmelser i Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014) og navnlig det operative afsnit 6. Tillægsprotokollen supplerer Europarådets konvention, hvormed der allerede kræves kriminalisering af visse terrorhandlinger. I henhold til tillægsprotokollen skal følgende handlinger derfor kriminaliseres: deltagelse i en sammenslutning eller gruppe med terror for øje (artikel 2), oplæring i terror (artikel 3), udlandsrejse eller forsøg på udlandsrejse med terror for øje (artikel 4), tilvejebringelse eller indsamling af midler til sådanne rejser (artikel 5) og tilrettelæggelse eller anden formidling af rejserne (artikel 6). Den kræver også, at parterne styrker rettidig indbyrdes udveksling af oplysninger (artikel 7).

Som det er tilfældet med Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014), bekræftes det i tillægsprotokollen, at parterne skal sikre, at denne protokol gennemføres under overholdelse af menneskerettighedsforpligtelserne, navnlig retten til fri bevægelighed, ytringsfrihed, foreningsfrihed og religionsfrihed som omhandlet i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder og andre forpligtelser i international ret, og der erindres om behovet for at respektere proportionalitetsprincippet med hensyn til de legitime mål, der forfølges, samt nødvendigheden deraf i et demokratisk samfund, og for at udelukke enhver form for vilkårlighed eller diskriminerende eller racistisk behandling.

EU undertegnede tillægsprotokollen og konventionen den 22. oktober 2015.

I Den Finansielle Aktionsgruppes (FATF) anbefalinger fra 2012 om finansiering af terror, nærmere betegnet anbefalingen om kriminalisering af finansiering af terror (anbefaling nr. 5) hedder det, at *landene bør kriminalisere finansiering af terror på grundlag af konventionen til bekæmpelse af finansiering af terror og bør kriminalisere ikke kun finansiering af terrorhandlinger, men også finansiering af terrororganisationer og individuelle terrorister – også selv om der ikke er en forbindelse til en specifik terrorhandling eller specifikke terrorhandlinger*"[6].

I lyset af det presserende behov for at adressere truslen fra udenlandske terrorkrigere reviderede FATF fortolkningsnoten til anbefaling 5 om den strafbare handling, finansiering af terror, for at indarbejde det relevante element fra Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014). Herved tydeliggøres det, at det med anbefaling 5 kræves, at landene kriminaliserer finansiering af udlandsrejser for personer, der rejser til et andet land end det, hvor de har deres bopæl eller er statsborgere, med det formål at udføre, planlægge, forberede eller deltage i terrorhandlinger eller varetage eller modtage oplæring i terror.

Rammeafgørelse 2002/475/RIA kriminaliserer visse terrorhandlinger, navnlig gennemførelse af terrorangreb, deltagelse i en terrorgruppes aktiviteter, herunder finansiel støtte til disse aktiviteter, og offentlig opfordring og rekruttering til samt oplæring i terror (med de tre sidstnævnte strafbare handlinger gennemføres bestemmelserne i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, CETS nr.196). I rammeafgørelse 2002/475/RIA kræves der ikke udtrykkeligt kriminalisering af rejse til tredjelande med terror for øje, og der kræves heller ikke udtrykkeligt kriminalisering af oplæring i terror som omhandlet i Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014) og kravet i tillægsprotokollen. Med rammeafgørelse 2002/475/RIA kræves der på nuværende tidspunkt kun kriminalisering af finansiering af terror i det omfang, finansieringen ydes til en terrorgruppe, men f.eks. ikke, hvis den ydes til enhver strafbar handling i forbindelse med terror, herunder rekruttering, oplæring eller rejse til udlandet med terror for øje.

Rådet opfordrede i sine konklusioner af 13. oktober 2014 Kommissionen til at undersøge, hvorledes eventuelle mangler i rammeafgørelse 2002/475/RIA kan afhjælpes, navnlig på baggrund af FN's Sikkerhedsråds resolution 2178(2014)[7]. I den fælles erklæring efter mødet i Riga for Rådet for retlige og indre anliggender udtrykte EU-ministrene enighed om vigtigheden af at overveje mulige lovgivningsforanstaltninger for at nå til en fælles opfattelse af terror i lyset af Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014). Europa-Parlamentet påpegede i sin beslutning af 11. februar 2015 også behovet for at harmonisere kriminaliseringen af strafbare handlinger i forbindelse med udenlandske terrorkrigere og at undgå mangelfuld retsforfølgning ved at opdatere rammeafgørelsen om terrorisme. Rådet for retlige og indre anliggender udtrykte den 20. november 2015 tilfredshed med Kommissionens påtænkte fremlæggelse af et forslag til direktiv om opdatering af rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme inden udgangen af 2015.

Med henblik på at gennemføre forpligtelserne i henhold til tillægsprotokollen og den relevante FATF-anbefaling om finansiering af terror er det nødvendigt at revidere rammeafgørelse 2002/475/RIA.

---

6 Hvad angår FATF's anbefalinger og den dertil knyttede fortolkningsnote, se: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf .

7 Rådsdokument 14160/14.

Ud over de ændringer, der er nødvendige for at sikre opfyldelse af internationale forpligtelser og standarder, er det nødvendigt at fastlægge brede foranstaltninger, hvormed der tages hensyn til den tiltagende terrortrussel og behovet for egnede redskaber til at lette undersøgelse og retsforfølgning af alle terroristernes relevante fremgangsmåder, således at man undgår betydelige smuthuller i de strafferetlige modforanstaltninger.

Med udkastet til direktiv foreslås det i den forbindelse også at kriminalisere følgende adfærd: forsøg på rekruttering og oplæring, udlandsrejse med det formål at deltage i en terrorgruppes aktiviteter og finansiering af de forskellige terrorhandlinger, der er omhandlet i udkastet til direktiv.

På grund af den voksende terrortrussel, der føjer sig til truslen fra udenlandske terrorkrigere, som rejser til tredjelande for at deltage i terroraktiviteter, kriminaliseres det i henhold til forslaget også at rejse til ethvert land, herunder inden for EU og til det land, hvor gerningsmændene er statsborgere eller har deres bopæl.

I tråd med behovet for at dække forskellige former for støtte til terroraktiviteter, herunder handelstransaktioner og import og eksport af varer, der har til formål at støtte gennemførelsen af terrorhandlinger, indeholder forslaget desuden en tydeliggørelse af, at enhver sådan materiel støtte vil være omhandlet af direktivets bestemmelser.

Forslaget forbedrer også de eksisterende bestemmelser om meddelagtighed, tilskyndelse og forsøg på at begå terrorhandlinger samt reglerne om straffemyndighed, således at der sikres konsekvens og effektiv anvendelse af de relevante bestemmelser, og smuthuller undgås.

Forslaget omfatter endelig supplerende bestemmelser om specifikke hjælpeforanstaltninger til fordel for ofre for terror.

Ud over at afhjælpe eksisterende håndhævelsesmangler vil konsolideringen af den gældende EU-ret på området sikre forenkling og tilgængelighed. Henset til rækkevidden af de foreslåede foranstaltninger og konsolideringsmålet anses det for at være mest hensigtsmæssigt at erstatte den eksisterende rammeafgørelse 2002/475/RIA med et EU-direktiv.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Den europæiske dagsorden om sikkerhed, som henviser til udviklingen på internationalt plan og i EU, forpligtede Kommissionen til at revidere rammeafgørelsen om terrorisme og at opbygge en fælles forståelse af strafbare terrorhandlinger, navnlig i forbindelse med udenlandske terrorkrigere[8].

I oktober 2015 understregede Kommissionen i sit arbejdsprogram for 2016, at terror og radikalisering kræver et modsvar fra EU og bekendtgjorde, at den ville fremlægge et forslag til revision af rammeafgørelsen om terrorisme med henblik på at adressere fænomenet udenlandske terrorkrigere[9].

Nærværende forslag til direktiv om bekæmpelse af terrorisme, som gennemfører kravene i tillægsprotokollen, vil bane vejen for indgåelse af tillægsprotokollen og konventionen, for hvilke der inden længe vil blive fremlagt specifikke forslag.

[8] COM(2015) 185 final af 28.4.2015.
[9] COM(2015) 610 final af 27.10.2015.

Nærværende forslag er et led i bredere bestræbelser, som også omfatter øget indsats med hensyn til forebyggelse af radikalisering. For at øge og støtte indsatsen for at forebygge radikalisering, der fører til voldelig ekstremisme og terror har Kommissionen etableret et ekspertisecenter under RAN (netværket til bevidstgørelse om radikalisering). RAN-centeret yder støtte til udveksling af praksis og ekspertise, konsoliderer knowhow og identificerer og udvikler bedste praksis, konkret vejledning og skræddersyede støttetjenester. Det bidrager til at levere resultater med de forskellige foranstaltninger, der er identificeret i Kommissionens meddelelse: "Forebyggelse af radikalisering, der kan munde ud i terrorisme og voldelig ekstremisme: Styrkelse af EU's indsats"[10].

Der findes allerede EU-lovgivning om udveksling af oplysninger mellem de kompetente nationale myndigheder inden for sikkerhed og bekæmpelse af terror, nemlig Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA[11], afgørelse 2008/615/RIA (Prümafgørelsen)[12], navnlig i forbindelse med bekæmpelse af terror og grænseoverskridende forbrydelser, og afgørelse 2005/671/RIA[13]. Ligesom det er tilfældet med artikel 7 i tillægsprotokollen, fastsætter denne lovgivning en forpligtelse for medlemsstaterne til at oprette nationale kontaktpunkter og uopfordret udveksle oplysninger, hvis der er grund til at antage, at de kan bidrage til påvisning, forebyggelse eller efterforskning af terrorhandlinger.

- **Overensstemmelse med andre EU-politikker**

Fænomenet udenlandske terrorkrigere viser tydeligt vigtigheden af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik for Unionens interne sikkerhed. Den højtstående repræsentant/næstformanden og Kommissionen fremlagde den 6. februar 2015 en fælles meddelelse om elementer til en regional EU-strategi for Syrien og Irak samt over for truslen fra Da'esh[14], som tager sigte på at dæmme op for strømmen af udenlandske terrorkrigere mod Syrien/Irak og midler til Da'esh og på at opbygge kapacitet til gennemførelse af Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014) og bekæmpelse af finansiering af terror.

Nærværende forslag supplerer EU-ordningen til indefrysning af udenlandske terrororganisationers og enkeltpersoners aktiver. Dette er på den ene side fastlagt ved Rådets forordning (EF) nr. 881/2002, som implementerer FN's Sikkerhedsråds udpegelse af personer og enheder med tilknytning til Al-Qaeda (Sikkerhedsrådets resolution 1267 og 1390), og på den anden side ved EU's såkaldte autonome foranstaltninger i tråd med Sikkerhedsrådets resolution 1373(2001), som tager sigte på andre terrorister og organisationer, der ikke har tilknytning til Al-Qaeda.

Dette forslag supplerer de forebyggende foranstaltninger vedrørende finansiering af terror, der er omhandlet i direktiv 2015/849/EU.

---

10 COM(2013) 941 final af 15.1.2014.

11 Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18.12.2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder (EUT L 386 af 29.12.2006, s. 89).

12 Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23.6.2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (EUT L 210 af 6.8.2008, s. 1).

13 Rådets afgørelse 2005/671/RIA af 20.9.2005 om udveksling af oplysninger og samarbejde vedrørende terrorhandlinger (EUT L 253 af 29.9.2005, s. 22).

14 JOIN(2015) 2 final af 6.2.2015.

Dette forslag supplerer også EU's politik på området ofres rettigheder. Navnlig direktiv 2012/29/EU, som trådte i kraft i medlemsstaterne den 16. november 2015, fastsætter en række rettigheder for alle ofre for forbrydelser. I henhold til direktiv 2004/80/EF skal medlemsstaterne sikre erstatning til ofre for voldelige forsætlige handlinger, herunder i grænseoverskridende situationer. Forslaget bygger på de eksisterende EU-regler vedrørende ofres rettigheder, men udvider ikke deres rækkevidde. Det udvikler og uddyber flere bestemmelser i direktiv 2012/29/EU, således at der kan ydes specifik hjælp til at imødekomme behovene hos ofre for terrorhandlinger.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Dette forslag erstatter rammeafgørelse 2002/475/RIA og tager sigte på indførelse af opdateret EU-lovgivning, som fastsætter minimumsregler om definition af terrorhandlinger, strafbare handlinger, der har forbindelse til en terrorgruppe eller terroraktiviteter, samt straffe på dette område. Terror er en alvorlig forbrydelse med en grænseoverskridende dimension i kraft af dens natur, virkning og behovet for at bekæmpe den på et fælles grundlag.

Artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) udgør derfor et egnet retsgrundlag for dette forslag. I henhold til denne artikel kan Europa-Parlamentet og Rådet ved direktiv efter den almindelige lovgivningsprocedure fastsætte de nødvendige minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor.

Inddragelse af bestemmelserne om ofrenes rettigheder kræver en tilføjelse af den relevante bestemmelse som retsgrundlag. I henhold til artikel 82, stk. 2, i TEUF kan Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure fastsætte minimumsregler vedrørende kriminalitetsofres rettigheder. Litra c) i artikel 82, stk. 2, i TEUF bør derfor tilføjes som supplerende retsgrundlag.

Både artikel 83, stk. 1, i TEUF og artikel 82, stk. 2, i TEUF fastsætter den samme lovgivningsprocedure. Forslaget bør derfor baseres på både artikel 83, stk. 1, i TEUF og artikel 82, stk. 2, i TEUF.

• Variabel geometri

Den eksisterende rammeafgørelse 2002/475/RIA finder i alle medlemsstater bortset fra Det Forenede Kongerige, som i overensstemmelse med artikel 10, stk. 4, i protokol nr. 36 vedføjet til TEU og til TEUF udøvede sin ret til ikke at deltage i denne lovgivning med virkning fra 1. december 2014.

I overensstemmelse med protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som er knyttet som bilag til traktaterne, kan Det Forenede Kongerige og Irland beslutte ikke at deltage i vedtagelsen af dette forslag. Denne mulighed har de også efter vedtagelsen af forslaget.

I henhold til protokol nr. 22 om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i TEUF (bortset fra "foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa"). I henhold til de gældende ordninger deltager Danmark ikke i vedtagelsen af dette

forslag og vil ikke være bundet af det. Rammeafgørelse 2002/475/RIA som ændret ved rammeafgørelse 2008/919/RIA er fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark.

- **Nærhedsprincippet**

Indsats på området frihed, sikkerhed og retfærdighed er et område med delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne, jf. artikel 4, stk. 2, i TEUF. Nærhedsprincippet finder derfor anvendelse i medfør af artikel 5, stk. 3, i TEUF, som fastsætter, at Unionen kun handler hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

De krav, der er fastsat i Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014), er vedtaget under kapitel VII i FN-pagten, og er derfor bindende for FN's medlemsstater. EU's medlemsstater er allerede begyndt at revidere deres respektive lovgivninger og har i visse tilfælde vedtaget nye foranstaltninger, der sikrer overensstemmelse med Sikkerhedsrådets resolution, navnlig med hensyn til krav vedrørende udenlandske terrorkrigeres rejse og tilhørende adfærd.

Ved tillægsprotokollen gennemføres den del af Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014), der vedrører kriminalisering af udenlandske terrorkrigeres rejse. Ved undertegnelse af tillægsprotokollen den 22. oktober 2015 har EU udtrykt vilje til at indgå denne protokol i overensstemmelse med artikel 218, stk. 6, i TEUF. Indgåelse heraf vil kræve, at EU indarbejder de standarder, der er fastsat ved tillægsprotokollen, i Unionens lovgivning, hvilket, som nævnt oven for, ikke i øjeblikket kræver kriminalisering af al den adfærd, der er omhandlet i tillægsprotokollen.

Gennemførelse af tillægsprotokollen og de relevante strafferetlige elementer i Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014) ved EU-minimumsregler, navnlig supplerende fælles definitioner af strafbare handlinger, der tager hensyn til de tiltagende terrortrusler, ville afhjælpe lovgivningsmangler som følge af en fragmenteret tilgang og udgøre en klar forbedring af sikkerheden i EU og sikkerheden for EU's borgere samt personer, der bor i EU. EU-definitioner ville endvidere fremme fælles forståelse og fastsættelse af benchmark for grænseoverskridende udveksling af oplysninger og samarbejde på politi- og retsområdet. Tilsvarende – og som understreget i den europæiske dagsorden om sikkerhed – ville minimumsregler vedrørende strafbare handlinger i tråd med Sikkerhedsrådets resolution 2178(2014) og tillægsprotokollen også lette samarbejde med tredjelande og udgøre benchmark både i EU og i forhold til internationale partnere.

Et lignende ræsonnement gælder indarbejdelsen af FATF-anbefalingen om kriminalisering af finansiering af terror i EU-lovgivningen. Medlemsstaterne er allerede forpligtet til at efterleve FATF-anbefalingerne og har i vid udstrækning vedtaget de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger, men en udvidelse af begrebet finansiering af terror, som på nuværende tidspunkt på EU-plan er omhandlet i artikel 2 i rammeafgørelse 2002/475/RIA, sikrer, at medlemsstaterne ikke er underlagt forskellige retlige forpligtelser, og at forskelle vedrørende strafbare handlingers rækkevidde ikke berører grænseoverskridende udveksling af oplysninger og operationelt samarbejde.

På grund af terrortruslernes grænseoverskridende karakter er det ligeledes nødvendigt at foretage en tilstrækkelig tilpasning af rækkevidden af de strafbare handlinger, herunder dem, der ikke er omfattet af internationale forpligtelser og standarder, for at sikre tilstrækkelig effektivitet.

Disse mål kan ikke i tilstrækkelig grad nås af EU-medlemsstaterne hver for sig, fordi lovgivning begrænset til det nationale plan ikke vil medvirke til fastsættelse af minimumsregler vedrørende definitioner af og straffe for terrorhandlinger, som anvendes i hele EU. Hvis EU-lovgivningen ikke er i overensstemmelse med tillægsprotokollen, samtidig med at visse medlemsstater er parter i den, kunne resultatet være en mulig divergens mellem medlemsstaternes forpligtelser i henhold til EU-lovgivningen og deres forpligtelser i henhold til folkeretten.

Der kan derfor bedre sikres omfattende og tilstrækkeligt ensartet lovgivning på EU-plan. Den Europæiske Union kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

- **Proportionalitetsprincippet**

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og som fastsat i artikel 5 i EU-traktaten er forslaget til et nyt direktiv begrænset til, hvad der er nødvendigt og hensigtsmæssigt til på den ene side at gennemføre internationale forpligtelser og standarder (navnlig med hensyn til: kriminalisering af udlandsrejse med terror for øje, oplæring i terror, som krævet i tillægsprotokollen, og terrorfinansiering, der ikke er begrænset til en terrorgruppes aktiviteter, men er udvidet til at omfatte alle terrorhandlinger og terrorrelaterede handlinger, uden at der er en forbindelse til specifikke terrorhandlinger (som krævet i FATF-anbefalingerne) og til på den anden side at tilpasse definitionen af eksisterende terrorhandlinger til nye terrorhandlinger (der f.eks. kræver kriminalisering af udlandsrejse med terror for øje, også inden for EU).

Forslaget definerer rækkevidden af de strafbare handlinger med henblik på at dække al relevant adfærd samtidigt, men er begrænset til, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt.

- **Valg af retsakt**

I overensstemmelse med artikel 83, stk. 1, i TEUF kan fastlæggelse af minimumsregler vedrørende definition af strafbare handlinger og straffe, når der er tale om alvorlige grænseoverskridende forbrydelser, herunder terror, kun ske ved hjælp af et direktiv vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure. Det samme gælder vedtagelse af minimumsregler efter artikel 82, stk. 2, i TEUF.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Implementeringen af de pågældende bestemmelser i national ret af rammeafgørelse 2002/475/RIA har været genstand for flere rapporter om gennemførelse[15], herunder rapporten fra september 2014 om gennemførelsen af de ændringer, der er fastsat ved rammeafgørelse 2008/919/RIA[16].

Det blev i gennemførelsesrapporten også fundet, at flere medlemsstater var gået ud over kravene i rammeafgørelse 2008/919/RIA, herunder ved at vedtage bestemmelser, der kriminaliserer modtagelse af oplæring i terror, hvilket var udtryk for eksisterende

[15] Rapporter fra Kommissionen baseret på artikel 11 i Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om bekæmpelse af terrorisme: KOM(2004) 409 endelig af 8.6.2004 and KOM(2007) 681 endelig af 6.11.2007.

[16] COM(2014) 554 final af 5.9.2014.

håndhævelsesmangler, og ved at kriminalisere forsøg på terror i et mere vidtrækkende omfang end krævet i rammeafgørelsen.

Rapporten fra 2014 var understøttet af en ekstern undersøgelse, hvormed der ikke blot blev set nærmere på EU-medlemsstaternes implementering af rammeafgørelse 2008/919/RIA i national lovgivning, men også foretaget en vurdering af gennemførelsen af den lovgivning, der var vedtaget af EU-medlemsstaterne for at bekæmpe terroren i praksis. Undersøgelsen omfattede en evaluering af de ændringer, der blev indført i 2008, og det blev konkluderet, at disse ændringer var relevante og effektive med hensyn til virkeliggørelse af målene. En fælles forståelse af terrorrelaterede forbrydelser som offentlig opfordring til, rekruttering til og oplæring i terror har sikret, at navnlig grænseoverskridende tilfælde behandles mere effektivt. Mere specifikt konkluderes det i undersøgelsen, at hovedparten af de interesserede parter fandt, at tilføjelsen af de nye strafbare handlinger lettede indsatsen over for terroraktiviteternes indledende faser. Generelt blev de ændringer, der blev indført i 2008, anset for at udgøre et bidrag til bekæmpelsen af nye terrortrusler i EU-medlemsstaterne. Ud fra et retshåndhævelsessynspunkt og et retligt synspunkt blev det i undersøgelsen konkluderet, at sager vedrørende de nye strafbare handlinger, som omhandlede mere end én medlemsstat, kunne behandles mere effektivt på grund af en fælles tilgang til kriminaliseringen af disse handlinger. Samlet set ansås rammeafgørelse 2008/919/RIA for at udgøre en stor forbedring for medlemsstater, som ikke allerede havde specifik lovgivning til bekæmpelse af terror; for dem, der havde, lå forbedringen i styrkelsen af rammerne for samarbejde med andre medlemsstater om bekæmpelsen af terrorhandlinger i forberedelsesfaserne.

Eurojust blev anmodet om at se på, hvorvidt eksisterende strafbare handlinger i medlemsstaterne er tilstrækkelige til at tackle nye fænomener som f.eks. strømmen af udenlandske terrorkrigere mod tredjelande. Der blev i Eurojusts vurdering givet udtryk for tvivl med hensyn til effektiviteten af sådanne foranstaltninger, og der blev efterlyst en revision af den eksisterende lovgivning på området[17].

- **Høringer af interesserede parter**

Under forhandlingerne i Europarådet om tillægsprotokollen blev der offentliggjort udkast til tekster med henblik på meningstilkendegivelser. Der blev modtaget skriftlige kommentarer fra flere organisationer på området for grundlæggende rettigheder (Amnesty International, Den Internationale Juristkommission og the Open Society). Disse kommentarer blev drøftet blandt forhandlingspartnerne, og nogle af forslagene mundede ud i ændringer af tillægsprotokollen og den forklarende rapport.

Generelt blev det i kommentarerne understreget, at der var behov for tilstrækkelig sikring af menneskerettigheder, tilstrækkelig juridisk klarhed, både med hensyn til kriminaliseret adfærd (*actus reus*) og hensigt (*mens rea*) samt tydeliggørelse af forpligtelser i henhold til humanitær international ret.

Kommentarerne blev indarbejdet i tillægsprotokollen og det samme gjaldt den forklarende rapport. Det skete på følgende måde: Det understreges i tillægsprotokollen i præamblen, at det er nødvendigt at respektere menneskerettighederne. Artikel 1 (som vedrører formålet) og en ny artikel 8 omhandler udelukkende respekten for de grundlæggende rettigheder. Disse bestemmelser suppleres af yderligere redegørelser i den forklarende rapport (med henvisning

[17] Rådsdokument 15715/2/14.

til andre internationale instrumenter og udtrykkelig inddragelse af protokollen vedrørende flygtninges status og konventionen om barnets rettigheder).

- **Konsekvensanalyse**

På grund af det presserende behov for at forbedre EU-lovgivningen og derved øge sikkerheden i lyset af de seneste terrorangreb, herunder ved at indarbejde internationale forpligtelser og standarder, lægges dette forslag undtagelsesvist frem uden en konsekvensanalyse.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Forslaget tager sigte på at indføre internationale forpligtelser og standarder i EU's retsorden og at opdatere lovgivningen, således at den udgør et passende modsvar over for den tiltagende terrortrussel Angivelsen af de forskellige strafbare handlinger i forskellige artikler (i stedet for f.eks. blot at tilføje nye strafbare handlinger i stykker og led i den nuværende artikel 3 i rammeafgørelse 2002/475/RIA) og af forklaringer vedrørende de generelle betingelser, der er gældende for disse strafbare handlinger (se navnlig bestemmelserne i afsnit IV), letter forståelsen af rækkevidden af de pågældende handlinger. Dette vil hjælpe medlemsstaterne, når de skal gennemføre og anvende de pågældende bestemmelser. Rækkevidden af andre EU-instrumenter vedrørende terrorhandlinger (f.eks. særlige instrumenter vedrørende grænseoverskridende udveksling af oplysninger og samarbejde) vil endvidere også blive klarere og dermed lette de relevante myndigheders anvendelse af bestemmelserne.

- **Grundlæggende rettigheder**

Den Europæiske Union er baseret på de værdier, som er nedfældet i artikel 2 i TEU, og den anerkender de rettigheder, friheder og principper, der er fastsat i charteret om grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i TEU. Sikkerhed og respekt for de grundlæggende rettigheder udgør ikke modstridende mål, men er derimod sammenhængende og indbyrdes supplerende politiske mål[18]. Unionens tilgang er baseret på vores åbne samfunds fælles demokratiske værdier, herunder retsstatsprincipperne, og skal respektere og fremme grundlæggende rettigheder som fastsat i charteret under hensyn til Fællesskabets og Unionens beføjelser og opgaver samt nærhedsprincippet, de rettigheder, der bl.a. følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser, herunder traktaten om Den Europæiske Union, fællesskabstraktaterne, den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder samt De Europæiske Fællesskabers Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Alle foranstaltninger til forbedring af sikkerheden skal overholde nødvendighedsprincippet, proportionalitetsprincippet og legalitetsprincippet og omfatte tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger til at sikre ansvarligheden og domstolsadgangen[19].

De foreslåede foranstaltninger omfatter lovbestemmelser, der udgør et passende modsvar over for de tiltagende terrortrusler. Foranstaltningerne bidrager til at reducere risikoen for terrorangreb og begrænse mulighederne for radikalisering og rekruttering. Det endelige mål med disse foranstaltninger er at beskytte ofrenes og de potentielle ofres grundlæggende rettigheder, navnlig retten til liv og retten til fysisk og mental integritet, men enhver

[18] Se artikel 6 i charteret om grundlæggende rettigheder og Den Europæiske Unions Domstols dom af 8.4.2014, forenede sager C-293/12 og C-594/12, præmis 42.

[19] Artikel 52, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Se Den Europæiske Unions Domstols dom af 8.4.2014, citeret ovenfor.

lovgivning på det strafferetlige område har nødvendigvis konsekvenser for udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, navnlig for personer, der er mistænkt for, anklaget for eller dømt for terrorhandlinger og strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe eller terroraktiviteter. De grundlæggende rettigheder skal respekteres fuldt ud ved fastsættelse, implementering og anvendelse af kriminaliseringsforanstaltninger. Enhver begrænsning af udøvelsen af de grundlæggende rettigheder og friheder er underlagt betingelserne i artikel 52, stk. 1, i charteret om grundlæggende rettigheder, dvs. at den skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet med hensyn til respekten for det legitime mål reelt at nå de mål af almen interesse, som Unionen har anerkendt, eller behovet for at beskytte andres rettigheder og friheder, og den skal være fastsat ved lov og respektere essensen i disse rettigheder og friheder.

Der skal i den forbindelse tages hensyn til en række grundlæggende rettigheder og friheder, der er nedfældet i charteret om grundlæggende rettigheder. Rettigheder, som er særligt relevante i forhold til de foreslåede foranstaltninger, omfatter, men er ikke begrænset til, de rettigheder, der er omhandlet i charterets afsnit I om værdighed (artikel 1), retten til livet og respekt for menneskets integritet, retten til frihed og sikkerhed (charterets artikel 6), respekten for privatliv og familieliv (charterets artikel 7), beskyttelse af personoplysninger (charterets artikel 8), tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed (charterets artikel 10), ytrings- og informationsfrihed (charterets artikel 11), forsamlings- og foreningsfrihed (charterets artikel 12), ejendomsretten (charterets artikel 17), retten til asyl og beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering (charterets artikel 18 og 19), de generelle forbud mod diskrimination, herunder på grund af race, hudfarve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser (charterets artikel 21), barnets rettigheder (charterets artikel 24), retten til fri bevægelighed og opholdsret (charterets artikel 45), retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (charterets artikel 47), princippet om uskyldsformodning og retten til forsvar (charterets artikel 48), legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf (charterets artikel 49), retten til ikke at blive strafforfulgt eller straffet to gange for den samme lovovertrædelse (*ne bis in idem*, charterets artikel 50).

Alle foranstaltninger, der vedtages af Unionen og dens medlemsstater i relation til kriminalisering af terrorhandlinger og aktiviteter med forbindelse til terrorhandlinger som omhandlet i dette direktiv samt fastsættelse af strafferetlige eller ikkestrafferetlige sanktioner herfor, skal være underlagt legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, princippet om uskyldsformodning og retten til forsvar og bør udelukke enhver form for vilkårlighed. De skal desuden være i overensstemmelse med det generelle forbud mod diskrimination, herunder på grund af race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, og udelukke enhver form for diskriminerende eller racistisk behandling, også for at undgå stigmatisering af nogen gruppe eller noget samfund.

De grundlæggende rettigheder i almindelighed og proportionalitetsprincippet er respekteret ved at begrænse handlingernes rækkevidde til, hvad der er nødvendigt for at sikre effektiv retsforfølgning af handlinger, der udgør en særlig trussel for sikkerheden. Dette afspejles i betragtningerne (se f.eks. betragtning 19 og 20).

Mere specifikt kan tilføjelsen af den nye strafbare handling rejse, udlandsrejse med terror for øje, begrænse retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er garanteret i henhold til artikel 21, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og direktiv 2004/38/EF. Direktiv 2004/38/EF fastsætter foranstaltninger, der

begrænser den fri bevægelighed under hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, herunder forebyggelse af kriminalitet.

Oplysninger om personer, som er mistænkt for de strafbare handlinger, der er fastsat ved dette direktiv, vil skulle behandles i overensstemmelse med den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger og gældende lovgivning. Direktivforslaget omhandler ikke ændringer af nogen sådan ordning og har derfor ingen indvirkning på retten til privatlivets fred og databeskyttelsen.

Nærværende forslag berører ikke det ansvar, der påhviler medlemsstaterne med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed i overensstemmelse med artikel 72 i TEUF, som medlemsstaternes myndigheder forbliver bundet af i kraft af deres menneskerettighedsforpligtelser som fastsat i nationale love og forfatninger samt internationale aftaler, som de er bundet af, navnlig dem, der følger af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som alle medlemsstaterne er parter i.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen umiddelbare virkninger for Unionens budget.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelse og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Gennemførelsen af direktivet overvåges af Kommissionen på grundlag af de oplysninger, medlemsstaterne lægger frem om de foranstaltninger, der er truffet for at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet.

Kommissionen forelægger to år efter fristen for gennemførelse af dette direktiv Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, hvori det vurderes, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme dette direktiv.

Kommissionen forelægger fire efter fristen for gennemførelse af dette direktiv Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, hvori direktivets virkning og merværdi evalueres, om nødvendigt ledsaget af passende forslag. Kommissionen vil til dette formål gennemføre konsultationer med medlemsstaterne og berørte parter, navnlig Europol, Eurojust og Agenturet for grundlæggende rettigheder. Kommissionen vil også tage hensyn til de oplysninger, der indsendes af medlemsstaterne i henhold til Rådets afgørelse 2005/671/RIA.

- **Forklarende dokumenter**

Det vurderes ikke, at der er behov for forklarende dokumenter om implementering.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Afsnit I: Genstand og definitioner

Artikel 1: Genstand — Ved denne bestemmelse fastsættes formålet med og rækkevidden af udkastet til direktiv, navnlig at det fastsætter minimumsregler vedrørende terrorhandlinger, strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe og strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter samt specifikke beskyttelses- og bistandsforanstaltninger for terrorofre.

Artikel 2: Definitioner – Ved denne bestemmelse fastsættes der definitioner af "midler" (i relation til den strafbare handling terrorfinansiering, jf. artikel 11) i overensstemmelse med gældende EU-ret[20], af "juridiske personer" (i relation til forpligtelsen til at fastsætte juridiske personers ansvar, jf. artikel 19) og af "terrorgruppe" (i forbindelse med strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe, jf. artikel 4, som er identisk med definitionen i artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2002/475/RIA).

Afsnit II: Terrorhandlinger og strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe

Artikel 3: Terrorhandlinger – Ved denne bestemmelse fastsættes det, hvilke strafbare handlinger der bør anses for at være terrorhandlinger i medlemsstaterne. Denne bestemmelse var allerede indeholdt i artikel 1 i rammeafgørelse 2002/475/RIA og er forblevet uændret. Hovedformålet med denne centrale bestemmelse er at sikre en indbyrdes tilnærmelse af definitionen af terrorhandlinger i alle medlemsstaterne ved at indføre en specifik og fælles klassificering af visse handlinger som terrorhandlinger. Terrorhandlinger er alvorlige strafbare handlinger, som bliver til terrorhandlinger på grund af gerningsmandens bevæggrunde. Begrebet terrorhandling er således en kombination af to elementer: et objektivt element, idet det refererer til en række former for alvorlig kriminel adfærd som defineret ved henvisning til national ret, og et subjektivt element, eftersom disse handlinger anses for at være terrorhandlinger, når de begås med et særligt formål.

Artikel 4: Strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe – I henhold til denne bestemmelse skal medlemsstaterne kriminalisere ledelse af eller deltagelse i en terrorgruppes aktiviteter med viden om, at denne deltagelse vil bidrage til terrorgruppens kriminelle aktiviteter. Denne bestemmelse har til formål at sikre, at ledelse af en terrorgruppe og deltagelse i dens aktiviteter i sig selv anses for at være uafhængige kriminelle forhold, og at de behandles som terrorhandlinger. Den var allerede indeholdt i artikel 2 i rammeafgørelse 2002/475/RIA og var ikke omfattet af ændringerne i 2008. Tilpasning af den eksisterende lovgivning til de internationale forpligtelser (navnlig artikel 2 i tillægsprotokollen) kræver ikke revision af denne artikel. I den forklarende rapport til tillægsprotokollen tydeliggøres det, at det er op til parterne at definere terrorgruppe.

Afsnit III - Strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter

De strafbare handlinger, der defineres i dette afsnit, er af en meget alvorlig karakter, da de har potentiale til at føre til gennemførelse af terrorhandlinger og sætte terrorister og terrorgrupper i stand til at opretholde og videreudvikle deres kriminelle aktiviteter. Selv om disse strafbare handlinger ikke kræver, at der begås en terrorhandling, som forklaret i artikel 15, omfatter de også et objektivt element, nemlig en klart defineret adfærd og klart definerede omstændigheder samt et subjektivt element, som er gerningsmandens eller den potentielle gerningsmands hensigt eller viden, om at vedkommendes adfærd har potentialet til at føre til gennemførelsen af terrorhandlinger eller til at bidrage hertil. Disse elementer skal bevises i overensstemmelse med en medlemsstats nationale lovgivning med beviser, der forelægges for en uafhængig ret eller domstol til behandling i overensstemmelse med de specifikke gældende strafferetlige procedurer i medlemsstaten, relevante bestemmelser i den gældende EU-ret om mistænktes eller tiltaltes proceduremæssige rettigheder og i fuld overensstemmelse med

[20] Identisk med artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27.12.2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT L 344 af 28.12.2001, s. 70).

garantierne for så vidt angår den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, uskyldsformodning og retten til et forsvar som nedfældet i charteret om grundlæggende rettigheder.

Artikel 5: Offentlig opfordring til at begå en terrorhandling – Denne strafbare handling indførtes ved rammeafgørelse 2008/919/RIA (hvorved der indførtes en ny strafbar handling i artikel 3, stk. 1, litra a)), til gennemførelse af artikel 5 i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.

Eksempler på, hvad der i henhold til denne bestemmelse betragtes som strafbare handlinger, er forherligelse af selvmordsbombere, tilskyndelse til at slutte sig til voldelig jihad, direkte opfordringer til at dræbe vantro, retfærdiggørelse af terror eller videreformidling af budskaber eller billeder af brutale drab som et middel til at skabe opmærksomhed om terroristernes sag eller vise deres magt, hvor en sådan adfærd reelt øger risikoen for, at der begås terrorhandlinger og forudsat, at budskaberne videreformidles med det formål at fremme terroraktiviteter (ikke nødvendigvis for en bestemt terrororganisation). Sådanne budskaber og billeder kan også omfatte nedsættende omtale af terrorofre, herunder af deres familie. Bestemmelserne havde også til formål at sikre, at videreformidling af budskaber via internettet, som tilskyndede til gennemførelse af terrorhandlinger eller omhandlede vejledning i terror, blev gjort strafbar.

Artikel 6: Rekruttering af terrorister – Denne strafbare handling indførtes ved rammeafgørelse 2008/919/RIA (hvorved der indførtes en ny strafbar handling i artikel 3, stk. 1, litra b)) til gennemførelse af artikel 6 i Europarådets konvention om forebyggelse af terror. Som tydeliggjort i de forklarende noter til denne konvention, kræver straf i henhold til denne bestemmelse, at "rekruttørens hensigt er, at den person eller de personer, som vedkommende rekrutterer, skal gennemføre eller bidrage til at gennemføre en terrorhandling eller slutte sig til en sammenslutning eller en gruppe med dette formål", mens det er uvæsentligt, "om de, der er genstand for tilskyndelsen, faktisk deltager i gennemførelsen af en terrorhandling eller slutter sig til en gruppe med dette formål". Denne bestemmelse skal sikre, at der foreligger tilstrækkelige strafferetlige redskaber til at dæmme op for omfattende rekrutteringsaktiviteter, der gennemføres af enkeltpersoner eller rekrutteringsnetværk.

Artikel 7: Varetagelse af oplæring i terror – Denne strafbare handling indførtes ved rammeafgørelse 2008/919/RIA (hvorved der indførtes en ny strafbar handling i artikel 3, stk. 1, litra c)) til gennemførelse af artikel 7 i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. Formålet med denne indføjelse var at dække "virtuelle træningslejre", dvs. videreformidling af instruktion og (online-) manualer til oplæring eller planlægning med angreb for øje og mere specifikt videreformidling (via internettet) af oplysninger om terrormidler og -metoder. Der blev lagt særlig vægt på brugen af internettet, men oplæringen i at begå terrorhandlinger er ikke kun begrænset til videreformidling af instruktion på internettet og omfatter også mere traditionel oplæring.

Nye strafbare handlinger med henblik på gennemførelse af tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme – De strafbare handlinger, det er at modtage oplæring i terror, at rejse til udlandet med terror for øje og at tilrettelægge eller på anden måde formidle rejse med terror for øje formål tilføjes med henblik på gennemførelse af tillægsprotokollen. Nogle af de følgende forklaringer er baseret på den forklarende rapport til tillægsprotokollen

Artikel 8: Modtagelse af oplæring i terror – Forslaget omfatter ikke kun varetagelse af oplæring i terror (som allerede indgår i rammeafgørelse 2008/919/RIA), men også modtagelse af en sådan oplæring, der sætter modtageren i stand til at gennemføre eller bidrage til gennemførelse af terrorhandlinger.

Ved denne bestemmelse gennemføres tillægsprotokollens artikel 3. Den sikrer de retshåndhævende myndigheder og anklagemyndigheder adgang til supplerende redskaber over for trusler fra potentielle gerningsmænd, herunder personer, der opererer på egen hånd, ved at give dem mulighed for at gennemføre undersøgelser og retsforfølgning i forbindelse med oplæringsaktiviteter, som kan føre til, at der begås terrorhandlinger. Modtagelsen af oplæring i terror kan f.eks. finde sted under ophold i træningslejre, der drives af en terrororganisation eller -gruppe, eller via forskellige elektroniske medier, herunder internettet. Det, at man blot besøger websteder med information eller modtager meddelelser, som eventuelt kunne anvendes til oplæring i terror, er ikke tilstrækkeligt til at begå den forbrydelse, det er at modtage oplæring i terror. Gerningsmanden skal normalt deltage aktivt i oplæringen. Medlemsstaterne kan imidlertid vælge at kriminalisere visse former for "selvstudie" i deres nationale lovgivning.

Formålet med at modtage oplæring i terror skal desuden være at gennemføre eller bidrage til gennemførelsen af en terrorhandling som defineret i artikel 3, og gerningsmanden skal have til hensigt at gøre dette. Deltagelsen i ellers lovlige aktiviteter som at studere kemi på universitetet, tage flyveundervisning eller gennemgå militæruddannelse i et land, kan også betragtes som den strafbare handling, det er at modtage oplæring i terror, hvis det kan godtgøres, at den person, der modtager oplæring, har den kriminelle hensigt at bruge, hvad vedkommende har lært, til at begå en terrorhandling.

Artikel 9: Udlandsrejse med terror for øje – Denne strafbare handling vedrører i første række fænomenet udenlandske terrorkrigere og kriminaliserer udlandsrejse med terror for øje. Artikel 9 har til formål at gennemføre tillægsprotokollens artikel 4.

Formålet med bestemmelsen er at forpligte en medlemsstat til at kriminalisere udlandsrejse, hvis det kan godtgøres, at formålet med den pågældende rejse er at begå, bidrage til eller deltage i terrorhandlinger som defineret i artikel 3 eller varetage eller modtage oplæring i terror som defineret i artikel 7 og 8. Ud over kravet i tillægsprotokollen omfatter bestemmelsen også rejse med det formål at deltage i en terrorgruppes aktiviteter som defineret i artikel 4. Kriminaliseringen af rejse med dette formål er ligeså vigtig for at sætte ind over for de trusler, som de udenlandske terrorkrigere udgør, og vil give undersøgelsesmyndigheder og retshåndhævende myndigheder de nødvendige værktøjer til at retsforfølge de udenlandske terrorkrigere på grundlag af deres hensigter og aktiviteter.

Bestemmelsen dækker både rejse til tredjelande og til EU-medlemsstater, herunder dem, hvor gerningsmanden er statsborger eller har sin bopæl. Rejsen til bestemmelseslandet kan være direkte eller omfatte gennemrejse af andre lande undervejs.

Alle personer, der rejser til et andet land, vil potentielt kunne blive berørt af dette direktivs bestemmelser om kriminalisering af udlandsrejse med terror for øje. Alvoren af den trussel, som de udenlandske terrorkrigere udgør, kræver effektive modforanstaltninger, som imidlertid bør være i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincipperne. Artikel 9 vedrører kun kriminalisering af rejse under meget specielle vilkår og med et meget specifikt formål.

Artikel 10: Tilrettelæggelse eller anden formidling af udlandsrejse med terror for øje – Ved denne artikel gennemføres tillægsprotokollens artikel 6, og der stilles krav til medlemsstaterne om at kriminalisere adfærd, der muliggør rejse med terror for øje, f.eks. tilrettelæggelse eller formidling af sådanne rejser. Termen "tilrettelæggelse" dækker forskellige former for adfærd, der vedrører praktiske foranstaltninger i forbindelse med rejse, f.eks. køb af billetter og planlægning af ruter. Termen "formidling" dækker enhver anden adfærd end den, der falder ind under "tilrettelæggelse", og som bidrager til, at den rejsende kan nå sit mål. Et eksempel herpå er hjælp til, at en rejsende ulovligt kan krydse en grænse. Ud over at gerningsmanden handler med forsæt, skal vedkommende vide, at hjælpen ydes med terror for øje.

Artikel 11: Finansiering af terror – Ved denne bestemmelse kræves det, at medlemsstaterne kriminaliserer tilvejebringelse af midler, der anvendes til at begå terrorhandlinger og strafbare handlinger med forbindelse til terrorgrupper eller terroraktiviteter. Definitionen er i overensstemmelse med definitionen af finansiering af terror i direktiv 2015/849/EU, som dækker finansiering af alle strafbare handlinger som defineret i artikel 1-4 i rammeafgørelse 2002/475/RIA som ændret ved rammeafgørelse 2008/919/RIA. Begrebet midler er defineret i artikel 2 i direktivforslaget.

Hertil kommer, at ved indføjelsen af finansiering af udlandsrejse med terror for øje (en strafbar handling, der ikke tidligere var omhandlet i afgørelse 2002/475/RIA) gennemføres tillægsprotokollens artikel 5 og FATF-anbefaling nr. 5 (eftersom denne blev tydeliggjort ved den nyligt vedtagne ændring af fortolkningsnoten til anbefaling nr. 5). I medfør af artikel 15 er det ikke nødvendigt, at den strafbare handling reelt begås eller at etablere en forbindelse til en specifik terrorhandling eller strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter. Ved artikel 11 sammenholdt med artikel 15 gennemføres den ovennævnte FATF-anbefaling, som kræver, at finansiering af terror kriminaliseres, også selv om der ikke foreligger en forbindelse til en specifik terrorhandling eller specifikke terrorhandlinger.

Midlerne kan hidrøre fra en enkelt kilde, f.eks. et lån eller en gave, som gives til den rejsende af en person eller en juridisk enhed, eller fra forskellige kilder ved en form for indsamling, der er organiseret af en eller flere personer eller juridiske enheder.

Artikel 12-14: Tyveri af særlig grov beskaffenhed, afpresning og svig begået med det formål at gennemføre terrorhandlinger – En sidste række af terrorrelaterede strafbare handlinger (jf. artikel 12-14) omfatter tyveri af særlig grov beskaffenhed, afpresning og svig med det formål at begå en af de strafbare handlinger, der er angivet i artikel 3 eller artikel 4, litra b). Disse strafbare handlinger var allerede omhandlet i artikel 3 i rammeafgørelse 2002/475/RIA. Medlemsstaterne bør træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at forberedende handlinger forud for begåelsen af disse strafbare handlinger med det formål at gennemføre visse terrorhandlinger kriminaliseres som terrorrelaterede aktiviteter, uanset om der er begået en egentlig terrorhandling, f.eks. tyveri af sprængstoffer med det formål at gennemføre en terrorhandling, men hvor det planlagte terrorangreb ikke er gennemført.

Afsnit IV: Generelle bestemmelser vedrørende terrorhandlinger, strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe og strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter

Artikel 15: Forbindelse til terrorhandlinger – Denne bestemmelse, som anvendes horisontalt, tydeliggør, at for ingen af de strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe eller til terroraktiviteter (herunder de strafbare handlinger, som er defineret i artikel 16), er det nødvendigt, at en terrorhandling faktisk begås, jf. også artikel 3, stk. 3, i rammeafgørelse

2002/475/RIA som ændret ved rammeafgørelse 2008/919/RIA. Kriminalisering af deltagelse i en terrorgruppes aktiviteter kræver f.eks. ikke, at der allerede er gennemført eller bliver gennemført terrorhandlinger. Det vil desuden ikke være nødvendigt at etablere en forbindelse til en specifik terrorhandling eller, for så vidt angår artikel 9-11, til specifikke strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter. Med hensyn til kriminalisering af rekruttering af terrorister er det f.eks. ikke nødvendigt, at en person opfordres til at gennemføre en specifik terrorhandling, eller at den person, der står for oplæring i terror, instruerer en person i at gennemføre en specifik terrorhandling. Hvad angår kriminalisering af finansiering af terror, er det på tilsvarende vis tilstrækkeligt, at der foreligger et kendskab til anvendelsen af midlerne til formål, der fremmer terroraktiviteter i almindelighed, og der er ikke behov for, at der er en forbindelse til f.eks. en bestemt allerede planlagt rejse til udlandet.

Artikel 16: Medvirken, anstiftelse og forsøg – Denne bestemmelse anvendes på de ovenfor nævnte strafbare handlinger, og det kræver, at medlemsstaterne også kriminaliserer former for medvirken, anstiftelse og forsøg i forbindelse med mange af de nævnte strafbare handlinger.

Medvirken og anstiftelse til terrorhandlinger kan omfatte en lang række aktiviteter gående fra tilvejebringelse af finansielle ressourcer i forbindelse med gennemførelse af et terrorangreb til ydelse af bistand eller tilvejebringelse af transport (-midler), våben, sprængstoffer eller skjul.

Ud over de krav, der allerede er fastsat ved artikel 4 i rammeafgørelse 2002/475/RIA som ændret ved rammeafgørelse 2008/919/RIA, foreslås det også at kriminalisere medvirken og anstiftelse i forbindelse med modtagelse af oplæring. Selv om det ikke kræves i henhold til tillægsprotokollen, er kriminalisering af sådanne aktiviteter i overensstemmelse med kriminalisering af medvirken og anstiftelse i forbindelse med andre forberedende aktiviteter. Det at yde bistand til oplæring af en person (f.eks. ved at oversætte terrortekster fra et fremmedsprog med fuldt kendskab til indholdet og den planlagte anvendelse af de pågældende instrukser) er således ikke mindre strafbart end at yde tilsvarende (oversættelses-) bistand til en person, der varetager oplæring.

Det foreslås at udvide kriminaliseringen af tilskyndelse til alle strafbare handlinger. Den, der tilskynder, er således ofte drivkraften bag de aktioner, der gennemføres af de egentlige gerningsmænd. Ud over, hvad der allerede tidligere var kriminaliseret under rammeafgørelse 2002/475/RIA, foreslås det med nærværende udkast også at kriminalisere tilskyndelse til at gennemføre de strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter, der er omhandlet i afsnit III. For eksempel vil en person, der tilskynder en anden person til aktivt at rekruttere andre eller til at rejse til udlandet med terror for øje, derfor være dækket af artikel 16.

I forhold til rammeafgørelse 2002/475/RIA indføres der for medlemsstaterne en yderligere forpligtelse til at kriminalisere forsøg på at rejse til udlandet med terror for øje, hvilket er i overensstemmelse med tillægsprotokollens artikel 4, stk. 3. Der fastsættes desuden en forpligtelse til at kriminalisere forsøg på samt medvirken og anstiftelse til finansiering af terror, hvilket er i overensstemmelse med FATF-anbefaling nr. 5 og definitionen af finansiering af terror i direktiv 2015/48/EU. Det foreslås også at kriminalisere forsøg på at varetage oplæring i terror og rekruttere terrorister. Der tages hermed hensyn til kravene i artikel 9, stk. 2, i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme samt situationen i de fleste medlemsstater, der – som gennemførelsesrapporten fra 2014 viste – allerede havde kriminaliseret forsøg på at begå disse strafbare handlinger.

Artikel 17: Straffe for fysiske personer – Denne bestemmelse, som allerede var indeholdt i artikel 5 i rammeafgørelse 2002/475/RIA, anvendes på alle strafbare handlinger og kræver, at medlemsstaterne anvender straffe, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling, har afskrækkende virkning og medfører udlevering. I stk. 2 understreges det, at terrorhandlingerne bør straffes strengere end tilsvarende strafbare handlinger i national ret, hvor der ikke er tale om en terrorhensigt. For visse strafbare handlinger fastsættes der et minimum for den maksimumsstraf, der skal idømmes.

Det foreslås at bevare denne bestemmelse uændret. Det er navnlig ikke nødvendigt at ændre artikel 11 i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, som – i overensstemmelse med tillægsprotokollens artikel 9 – finder tilsvarende anvendelse.

Artikel 18: Formildende omstændigheder – Denne bestemmelse var allerede indeholdt i artikel 6 i rammeafgørelse 2002/475/RIA (hvor der tales om "særlige omstændigheder") efter Rådets resolution af 20. december 1996 om personer, der samarbejder med retsvæsenet i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet. Den gør det muligt for medlemsstaterne at tage hensyn til visse formildende omstændigheder, der kan reducere straffen for terrorister. Det foreslås at bevare substansen i denne bestemmelse uændret.

Artikel 19: Juridiske personers ansvar – Denne bestemmelse finder anvendelse på alle de ovennævnte strafbare handlinger og fastsætter, at medlemsstaterne skal sikre, at juridiske personer kan holdes ansvarlige, men udelukker samtidig, at det sker som alternativ til fysiske personers ansvar. Denne bestemmelse er i overensstemmelse med artikel 10 i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, som – i overensstemmelse med tillægsprotokollens artikel 9 – finder tilsvarende anvendelse.

Denne bestemmelse hidrører fra artikel 7 i rammeafgørelse 2002/475/RIA, der følger en standardformulering, som findes i andre EU-forskrifter, og den forpligter medlemsstaterne til at sikre, at juridiske personer kan holdes ansvarlige for strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 1-4 og begået til deres fordel af en person med en vis ledelsesmæssig position inden for den juridiske persons organisation. Det kræves ikke, at et sådant ansvar udelukkende skal være strafferetligt.

Artikel 20: Minimumsstraffe for juridiske personer – Denne bestemmelse, som allerede er indeholdt i artikel 8 i rammeafgørelse 2002/475/RIA, gælder for juridiske personer. Det foreslås at bevare denne bestemmelse uændret. Det er navnlig ikke nødvendigt at ændre artikel 10 i Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme, som – i overensstemmelse med tillægsprotokollens artikel 9 – finder tilsvarende anvendelse.

Artikel 21: Straffemyndighed og retsforfølgning – I henhold til denne bestemmelse, som allerede er indeholdt i artikel 9 i rammeafgørelse 2002/475/RIA og anvendes på alle de ovennævnte strafbare handlinger, skal det sikres, at de retslige myndigheder har kompetence til at undersøge og retsforfølge de strafbare handlinger, der er defineret i dette direktiv.

Udgangspunktet er territorialprincippet i artikel 9, stk. 1, litra a), som fastsætter, at hver medlemsstat skal fastslå sin straffemyndighed med hensyn til de strafbare handlinger, der helt eller delvist er begået på dens område. Artikel 9, stk. 1, litra b), og artikel 9, stk. 4, kan betragtes som en udvidelse af dette princip. Hertil kommer, at en medlemsstat skal etablere en ekstraterritorial straffemyndighed vedrørende strafbare handlinger omhandlet i artikel 1-4, hvor gerningsmanden er statsborger eller har bopæl i staten, eller den strafbare handling er

begået til fordel for en juridisk person, der er etableret på dens område, eller mod dens institutioner eller dens befolkning, en af Den Europæiske Unions institutioner eller et organ, der er oprettet i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller traktaten om Den Europæiske Union, og som har hjemsted i den pågældende medlemsstat. Artikel 9, stk. 3, fastsætter den nødvendige straffemyndighed for anvendelse af princippet aut dedere aut iudicare, som forpligter medlemsstaterne til at være i stand til at retsforfølge terrorhandlinger i tilfælde, hvor de nægter at udlevere en mistænkt eller dømt person. Indførelsen af regler vedrørende udvidet straffemyndighed forpligtede endelig også til at indføre kriterier for løsning af positive straffemyndighedskonflikter, der måtte opstå mellem medlemsstaterne. Artikel 9, stk. 2, fastsætter en række faktorer, der gradvist skal tages i betragtning i den forbindelse.

I sammenligning med de regler, der er fastsat ved rammeafgørelse 2002/475/RIA, foreslås det at fastlægge straffemyndighed i forbindelse med den strafbare handling at varetage oplæring i terror som defineret i artikel 7 i direktivforslaget. Denne særlige bestemmelse er nødvendig for at sikre, at den strafbare handling kan retsforfølges effektivt, hvad angår de personer (typisk ikke-EU-statsborgere), der varetager oplæring i terror. Uden en sådan særlig bestemmelse ville modtagere af oplæring (typisk EU-borgere/personer med bopæl i EU) kunne retsforfølges for den nyligt fastsatte strafbare handling, det er at modtage oplæring i terror (se artikel 21, stk. 1, litra a) eller c), i direktivforslaget), men ikke underviseren (som typisk er en ikke-EU-statsborger/en person, der ikke har bopæl i EU). Dette ville skabe et uhensigtsmæssigt smuthul. Det forekommer derfor nødvendigt at fastlægge straffemyndigheden vedrørende de strafbare handlinger, som begås af personer, der varetager oplæring i terror, uanset deres nationalitet, på grund af de mulige virkninger af sådan adfærd på Unionens område og den nære materielle forbindelse, der er mellem varetagelse og modtagelse af oplæring i terror.

Afsnit V: Bestemmelser om beskyttelse, hjælp og terrorofres rettigheder

Som anført i betragtning 16 i direktivforslaget finder de planlagte foranstaltninger under dette afsnit anvendelse på "terrorofre" i overensstemmelse med definitionen i direktivet om ofres rettigheder. Den forbedring, der ligger i at indføje denne definition i direktivet, består i, at der erindres om og foretages en tydeliggørelse af statussen for pårørende til ofre, der er omkommet som følge af terrorhandlinger. Eftersom terrorhandlinger ofte medfører tab, er det vigtigt at tydeliggøre, at pårørende til ofre, hvis død er en direkte følge af sådanne strafbare handlinger, og som lider skade som et resultat af den pågældende persons død, sidestilles med direkte ofre og kan nyde godt af de samme rettigheder. Direktivforslaget begrænser ofrene for terror til personer, der har lidt skade som direkte følge af terrorhandlinger som omhandlet i artikel 3 i direktivforslaget. Andre strafbare handlinger, der er omfattet af dette direktiv, navnlig strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe eller strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter, bør ikke være dækket af definitionen af terrorofre, eftersom de snarere er af forberedende art, og der er ikke direkte ofre som følge heraf.

Artikel 22: Beskyttelse af og bistand til terrorofre

Stk. 1 fandtes allerede i artikel 10, stk. 1, rammeafgørelse 2002/475/RIA. Hver medlemsstat sikrer, at undersøgelser og retsforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, der er omfattet af dette direktiv, ikke afhænger af, om offeret indgiver anmeldelse eller fremsætter anklage, i det mindste ikke, hvis de blev begået på den pågældende medlemsstats område.

I forbindelse med Den Europæiske Unions tilgang til terror har der været særlig opmærksomhed på beskyttelse af og bistand til ofre. På grund af deres særlige behov foreslås det i stk. 2 at tydeliggøre de foranstaltninger, medlemsstaterne bør træffe for at opfylde disse behov med henblik på yderligere at specificere medlemsstaternes forpligtelse som fastsat ved artikel 10, stk. 2, i rammeafgørelse 2002/475/RIA til om nødvendigt at træffe enhver mulig forholdsregel for at sikre passende hjælp.

Direktivet om ofres rettigheder anvendes på alle ofre for forbrydelser uden inddeling af ofrene i kategorier. I direktivet om ofres rettigheder anerkendes det imidlertid, at visse ofre har særlige behov for beskyttelse, som bør vurderes individuelt, og at der bør være særlig opmærksomhed på ofre, der har lidt betydelig skade, bl.a. på grund af forbrydelsens alvor. Der bør i den henseende tages behørigt hensyn til ofre for terror.

I direktivet om ofres rettigheder angives det ikke nøjere, hvordan der skal tages hensyn til de særlige behov hos terrorofre. Ofre for terror har i særlig grad behov for passende hjælp og bistand. Det er derfor vigtigt, at der tilvejebringes velorganiseret og professionel krisehjælp til terrorofre umiddelbart efter et angreb, og så længe som det er nødvendigt efterfølgende. Sådan øjeblikkelig bistand beskrives ofte af overlevende terrorofre som en foranstaltning, der redder liv. Da der er sandsynlighed for, at ofre for terror vil kunne blive ramt af posttraumatiske stressforstyrrelser og anden traumerelateret skade, er det afgørende at kunne tilbyde dem psykosocial hjælp så længe, det måtte være nødvendigt i de enkelte tilfælde. Den foreslåede bestemmelse omhandler sådanne tjenester for kvalificeret hjælp.

Adgang til information er et andet vigtigt element i situationer efter terrorangreb med stor mediedækning, samtidigt med at det er nødvendigt at respektere fortroligheden i forbindelse med de strafferetlige undersøgelser. Ofrene forvirres ofte af modstridende og ufuldstændige oplysninger. Ved den foreslåede bestemmelse kræves det derfor også, at ofrene har adgang til oplysninger om deres rettigheder og tilgængelig bistand og hjælp samt oplysninger om ofrene.

De foreslåede bestemmelser tager ikke sigte på at ændre allerede eksisterende EU-bestemmelser om ofres rettigheder, men at kvalificere dem på en måde, der sikrer den bedst mulige tilpasning til terrorofrenes behov.

Artikel 23: Rettigheder for terrorofre med bopæl i en anden medlemsstat - Terrorangrebene har til formål at skade store grupper af personer, og ofrene kommer ofte fra eller har deres bopæl i et andet land end det, hvor terrorangrebene finder sted. Medlemsstaterne bør derfor sikre, at deres kompetente myndigheder kan træffe passende foranstaltninger til mest muligt at begrænse vanskelighederne for sådanne ofre, navnlig med hensyn til adgang til oplysninger om ofrenes rettigheder og om eksisterende erstatningsordninger. Medlemsstaterne skal desuden sikre, at ofrene for terror har adgang til langvarig krisestøtte og psykologisk støtte, der hvor de bor.

Afsnit VI: Afsluttende bestemmelser

Artikel 24: Erstatning af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme – Denne bestemmelse erstatter rammeafgørelse 2002/475/RIA som ændret ved rammeafgørelse 2008/919/RIA.

Artikel 25: Gennemførelse – Eftersom det haster at gennemføre lovgivningen om de foreslåede nye strafbare handlinger, er der behov for en kort frist for gennemførelse. Der er

fastsat en frist for gennemførelse på 12 måneder ud fra den antagelse, at forhandlingerne forløber hurtigt.

2015/0281 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om bekæmpelse af terrorisme og erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 83, stk. 1, og artikel 82, stk. 2, litra c),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Den Europæiske Union bygger på de universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Den bygger på princippet om demokrati og retsstatsprincippet, der er principper, som medlemsstaterne har til fælles.

(2) Terrorhandlinger udgør en af de alvorligste krænkelser af de universelle værdier, som Den Europæiske Union er baseret på, nemlig menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet, udøvelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Terror udgør også et af de alvorligste angreb på demokratiet og retsstaten, der er principper, som medlemsstaterne har til fælles, og som Den Europæiske Union bygger på.

(3) Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA[21] udgør hjørnestenen blandt de strafferetlige foranstaltninger over for terror. Lovgivningsrammer, der er fælles for alle medlemsstater, og navnlig en harmoniseret definition af terrorhandlinger, tjener som et benchmark for udveksling af oplysninger og samarbejde mellem de kompetente myndigheder under Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA,[22] Rådets afgørelse 2008/615/RIA[23] og Rådets afgørelse 2005/671/RIA,[24] Europa-Parlamentets og Rådets

[21] Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13.6.2002 om bekæmpelse af terrorisme (EFT L 164 af 22.6.2002, s. 3).

[22] Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18.12. 2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder (EUT L 386 af 29.12.2006, s. 89).

[23] Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23.6.2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (EUT L 210 af 6.8.2008, s. 1).

[24] Rådets afgørelse 2005/671/RIA af 20.9.2005 om udveksling af oplysninger og samarbejde vedrørende terrorhandlinger (EUT L 253 af 29.9.2005, s. 22).

forordning (EU) nr. 603/2013,[25] Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA[26] og Rådets rammeafgørelse 2002/465/RIA[27].

(4) Terrortruslen er taget til og har udviklet sig hurtigt i de senere år. Personer, der betegnes som "udenlandske terrorkrigere", rejser til udlandet med terror for øje. Tilbagevendende udenlandske terrorkrigere udgør en øget sikkerhedstrussel for alle EU-medlemsstater. Udenlandske terrorkrigere er blevet knyttet sammen med flere nylige angreb eller planer, herunder angrebene i Paris den 13. november 2015. Hertil kommer, at Den Europæiske Union og dens medlemsstater står over for tiltagende trusler fra enkeltpersoner, der er inspireret af eller modtager instrukser fra terrorgrupper i udlandet, men som forbliver i Europa.

(5) Under hensyn til terrortruslernes udvikling og Unionens og medlemsstaternes retlige forpligtelser i henhold til international ret bør definitionen af terrorhandlinger, herunder strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe og strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter tilnærmes yderligere i alle medlemsstaterne, således at den mere bredt dækker adfærd med hensyn til navnlig udenlandske terrorkrigere og finansiering af terror. Disse former for adfærd bør være strafbare, også når de udøves via internettet og de sociale medier.

(6) De strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter er af en meget alvorlig karakter, da de kan resultere i, at der begås terrorhandlinger og sætte terrorister og terrorgrupper i stand til at opretholde og videreudvikle deres kriminelle aktiviteter, og dette berettiger til kriminalisering af sådan adfærd.

(7) Strafbare handlinger med forbindelse til offentlig opfordring til at begå en terrorhandling omfatter bl.a. forherligelse og retfærdiggørelse af terror eller videreformidling af budskaber eller billeder, herunder vedrørende ofre for terror, som et middel til at skabe opmærksomhed om terroristernes sag eller intimidere en befolkning i alvorlig grad, såfremt en sådan adfærd skaber en fare for, at der begås terrorhandlinger.

(8) Under hensyn til truslens alvor og behovet for navnlig at dæmme op for strømmen af udenlandske terrorkrigere er det nødvendigt at kriminalisere udlandsrejse med terror for øje, idet der ikke kun er tale om gennemførelse af terrorhandlinger og varetagelse af oplæring, men også deltagelse i en terrorgruppes aktiviteter. Enhver formidling af rejser af denne art bør også kriminaliseres.

(9) Kriminalisering af modtagelse af oplæring i terror supplerer den eksisterende strafbare handling, varetagelse af oplæring, og adresserer specifikt trusler hidrørende fra

---

[25] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26.6. 2013 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store IT-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 1).

[26] Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1).

[27] Rådets rammeafgørelse 2002/465/RIA af 13.6.2002 om fælles efterforskningshold (EFT L 162 af 20.6.2002, s. 1).

personer, der aktivt forbereder gennemførelse af terrorhandlinger, herunder personer, som i sidste instans handler alene.

(10) Finansiering af terror bør være strafbar i medlemsstaterne og dække finansiering af terrorhandlinger, finansiering af en terrorgruppe samt andre strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter, f.eks. rekruttering og oplæring eller rejse med terror for øje, med det formål at nedbryde støttestrukturer, der letter gennemførelse af terrorhandlinger. Medvirken og anstiftelse til eller forsøg på finansiering af terror bør også være strafbart.

(11) Ydelse af materiel støtte til terrorisme gennem personer, der deltager i eller optræder som formidlere med hensyn til levering af eller bevægelighed for tjenester, aktiver og varer, herunder handelstransaktioner, der indebærer indførsel i eller udførsel fra Unionen, bør være strafbar i medlemsstaterne som medvirken og anstiftelse til terror eller finansiering af terror med viden om, at disse operationer eller indtægterne herfra skal anvendes helt eller delvist til terrorformål eller vil gavne terrorgrupper.

(12) Forsøg på udlandsrejse med terror for øje bør være strafbart, og det samme gælder forsøg på at varetage oplæring og rekruttere terrorister.

(13) Hvad angår de strafbare handlinger, der er omhandlet i dette direktiv, skal begrebet forsæt anvendes på alle de elementer, der indgår i disse strafbare handlinger. Det forsætlige aspekt ved en handling eller undladelse kan fastslås på grundlag af de objektive faktiske forhold.

(14) For fysiske og juridiske personer, der har begået eller er ansvarlige for sådanne handlinger, bør der desuden fastsættes straffe, som afspejler disse handlingers alvor.

(15) Der bør fastsættes bestemmelser om straffemyndighed for at sikre, at en terrorhandling kan retsforfølges effektivt. Det forekommer navnlig nødvendigt at fastlægge straffemyndigheden for strafbare handlinger, som begås af personer, der varetager oplæring i terror, uanset deres nationalitet, på grund af de mulige virkninger af sådan adfærd på Unionens område og den nære materielle forbindelse, der er mellem varetagelse og modtagelse af oplæring i terror.

(16) Medlemsstaterne bør vedtage specifikke foranstaltninger til beskyttelse, hjælp og bistand, der modsvarer de særlige behov hos ofre for terror og yderligere kvalificerer og udbygger de rettigheder, der allerede er omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU[28]. Ofre for terror er de personer, der er omhandlet i artikel 1 i direktiv 2012/29/EU, i forbindelse med terrorhandlinger som omhandlet i artikel 3. De foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer, bør sikre, at ofre i forbindelse med et terrorangreb får krisehjælp og psykologisk hjælp, herunder traumehjælp og -rådgivning, og enhver anden form for retlig, praktisk eller finansiel oplysning og rådgivning.

(17) Medlemsstaterne bør samarbejde for at sikre, at alle ofre for terror har adgang til oplysninger om ofres rettigheder, om tilgængelige hjælpetjenester og eksisterende erstatningsordninger. Medlemsstaterne bør desuden sikre, at ofre for terror har adgang til hjælpetjenester i en lang periode i deres bopælsland, også selv om terrorhandlingen fandt sted i et andet EU-land.

---

[28] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25.10.2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15.3.2001 (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 37).

(18) Eftersom målene med dette direktiv ikke i tilstrækkelig grad kan nås af medlemsstaterne alene og derfor, på grund af behovet for harmoniserede regler for hele EU, bedre kan gennemføres på EU-plan, kan Den Europæiske Union træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5, er dette direktiv ikke mere vidtrækkende, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

(19) Dette direktiv er i overensstemmelse med de principper, der anerkendes i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union, og de grundlæggende rettigheder og friheder, samt med de principper, der navnlig er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder i kapitel II, III, V og VI, og som bl.a. omfatter retten til frihed og sikkerhed, ytrings- og informationsfrihed, foreningsfrihed og tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed, det generelle forbud mod diskrimination, navnlig på grund af race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, retten til respekt for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, præcision, klarhed og forudsigelighed i strafferetten, uskyldsformodning samt fri bevægelighed som omhandlet i artikel 21, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og direktiv 2004/38/EF. Dette direktiv skal gennemføres i overensstemmelse med disse rettigheder og principper.

(20) Gennemførelsen af kriminaliseringen i henhold til dette direktiv bør stå i et rimeligt forhold til den strafbare handlings art og omstændighederne ved den med hensyn til de legitime mål, der forfølges, samt nødvendigheden heraf i et demokratisk samfund og bør udelukke enhver form for vilkårlighed eller diskrimination.

(21) Dette direktiv bør erstatte rammeafgørelse 2002/475/RIA[29] for de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv.

(22) I medfør af artikel 3 i protokol (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Det Forenede Kongerige og Irland meddelt, at de ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af dette direktiv.

OG/ELLER

(23) I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen (nr. 21) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Det Forenede Kongerige og Irland ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige og Irland.]

(24) I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen (nr. 22) om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som derfor ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Rammeafgørelse 2002/475/RIA som ændret ved rammeafgørelse 2008/919/RIA er fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark —

[29] Som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2008/919/RIA af 28.11.2008 om ændring af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme (EUT L 330 af 9.12.2008, s. 21).

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

AFSNIT I: GENSTAND OG DEFINITIONER

Artikel 1
Genstand

Der fastsættes ved dette direktiv minimumsregler vedrørende definitionen af strafbare handlinger og straffe i forbindelse med terrorhandlinger, strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe og strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter samt specifikke foranstaltninger til beskyttelse af og til bistand for ofre for terror.

Artikel 2
Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

a) "midler": aktiver af enhver art, uanset om de er materielle eller immaterielle, både løsøre og fast ejendom, uanset erhvervelsesmåde, og retsdokumenter eller -instrumenter i enhver form, herunder elektronisk eller digital form, som dokumenterer en ret til eller en interesse i sådanne aktiver, herunder, men ikke udelukkende, bankkreditter, rejsechecks, bankchecks, postanvisninger, aktier, værdipapirer, obligationer, tratter og remburser

b) "juridisk person": enhver enhed, der har status som juridisk person i henhold til gældende ret, dog ikke stater eller offentlige organer i forbindelse med udøvelsen af offentligretlige beføjelser eller offentligretlige internationale organisationer

c) "terrorgruppe": en struktureret sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger

d) "struktureret sammenslutning": en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, og hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt defineret, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.

AFSNIT II: TERRORHANDLINGER OG STRAFBARE HANDLINGER MED FORBINDELSE TIL EN TERRORGRUPPE

Artikel 3
Terrorhandlinger

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de forsætlige handlinger, som er omhandlet i stk. 2, og således som de er defineret som lovovertrædelser i national lovgivning, der i kraft af deres karakter eller den sammenhæng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, betragtes som terrorhandlinger, når de begås med et eller flere af de følgende formål:

a) alvorligt at intimidere en befolkning

b) uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller til at undlade at foretage en handling

c) alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer

2. Forsætlige handlinger som omhandlet i stk. 1 er:

a) legemsangreb, der kan have døden til følge

b) alvorlige overgreb mod en persons fysiske integritet

c) bortførelse eller gidseltagning

d) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem, en infrastruktur, herunder et edb-system, en fast platform på kontinentalsoklen, et offentligt sted eller privat ejendom, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab

e) kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler

f) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport, levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben samt, for så vidt angår biologiske og kemiske våben, forskning og udvikling

g) spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af oversvømmelser eller eksplosioner med den følgevirkning, at menneskeliv bringes i fare

h) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller forsyningen med andre grundlæggende naturressourcer med den følgevirkning, at menneskeliv bringes i fare

i) fremsættelse af trusler om at ville begå en af de i litra a)-h) nævnte handlinger.

Artikel 4

Strafbare handlinger med forbindelse til en terrorgruppe

Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at følgende handlinger straffes som strafbare handlinger, når de begås med forsæt:

a) ledelse af en terrorgruppe

b) deltagelse i en terrorgruppes aktiviteter, herunder ved tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til terrorgruppens kriminelle aktiviteter.

AFSNIT III: STRAFBARE HANDLINGER MED FORBINDELSE TIL TERRORAKTIVITETER

Artikel 5
Offentlig opfordring til at begå en terrorhandling

Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det at udbrede eller på anden måde gøre en meddelelse til offentligheden tilgængelig med det forsæt at tilskynde nogen til at begå en af de strafbare handlinger, der er angivet i litra a)-h) i artikel 3, stk. 2, hvor denne adfærd, uanset om der derved direkte plæderes for terrorhandlinger eller ej, medfører fare for, at der begås en eller flere terrorhandlinger, udgør strafbare handlinger, når de begås forsætligt.

Artikel 6
Rekruttering af terrorister

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det at hverve en anden person til at begå en af de strafbare handlinger, der er angivet i litra a)-h) i artikel 3, stk. 2, eller i artikel 4, udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Artikel 7
Varetagelse af oplæring i terror

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det at varetage oplæring i fremstilling eller brug af sprængstoffer, skydevåben eller andre våben eller skadelige eller farlige stoffer eller i andre konkrete metoder eller teknikker med henblik på at gennemføre eller medvirke til gennemførelse af en af de strafbare handlinger, der er angivet i litra a)-h) i artikel 3, stk. 2, med viden om, at det er hensigten, at de tillærte færdigheder skal bruges til dette formål, udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Artikel 8
Modtagelse af oplæring i terror

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det at modtage oplæring i fremstilling eller brug af sprængstoffer, skydevåben eller andre våben eller skadelige eller farlige stoffer eller i andre konkrete metoder eller teknikker med henblik på at udføre eller medvirke til gennemførelse af en af de strafbare handlinger, der er angivet i litra a)-h) i artikel 3, stk. 2, med viden om, at det er hensigten, at de tillærte færdigheder skal bruges til dette formål, udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Artikel 9
Udlandsrejse med terror for øje

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det at rejse til et andet land med det formål at gennemføre eller bidrage til gennemførelse af en terrorhandling som omhandlet i artikel 3, det at deltage i en terrorgruppes aktiviteter som omhandlet i artikel 4 eller at varetage eller modtage oplæring i terror som omhandlet i artikel 7 og 8 udgør strafbare handlinger, når de begås forsætligt.

Artikel 10

Tilrettelæggelse eller anden formidling af udlandsrejse med terror for øje

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at enhver form for tilrettelæggelse eller formidling, hvorved en person modtager bistand til en udlandsrejse med terror for øje som omhandlet i artikel 9 med viden om, at denne medvirken er med terror for øje, udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Artikel 11

Finansiering af terror

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at enhver form for direkte eller indirekte indsamling af midler med den hensigt at bruge dem eller med viden om, at de skal bruges, helt eller delvist, til at begå en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3-10 og artikel 12-14 eller artikel 16, udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Artikel 12

Tyveri af særlig grov beskaffenhed med det formål at begå en terrorhandling

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at tyveri af særlig grov beskaffenhed med det formål at begå en af de strafbare handlinger, der er angivet i artikel 3, udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Artikel 13

Afpresning med det formål at begå en terrorhandling

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at afpresning med det formål at begå en af de strafbare handlinger, der er angivet i artikel 3, udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

Artikel 14

Fremstilling af falske administrative dokumenter med det formål at begå en terrorhandling

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at fremstilling af falske administrative dokumenter med det formål at begå en af de strafbare handlinger, der er angivet i litra a)-h) i artikel 3, stk. 2, eller i artikel 4, litra b), udgør en strafbar handling, når den begås forsætligt.

AFSNIT IV: GENERELLE BESTEMMELSER OM TERRORHANDLINGER, STRAFBARE HANDLINGER MED FORBINDELSE TIL EN TERRORGRUPPE OG STRAFBARE HANDLINGER MED FORBINDELSE TIL TERRORAKTIVITETER

Artikel 15

Forbindelse til terrorhandlinger

For at en strafbar handling, der er omhandlet i artikel 4 og afsnit III, kan være strafbar, er det ikke nødvendigt, at handlingen faktisk begås, og det er heller ikke nødvendigt at etablere en forbindelse til en specifik terrorhandling eller, såfremt der er tale om de strafbare handlinger i artikel 9-11, til specifikke strafbare handlinger med forbindelse til terroraktiviteter.

Artikel 16
Medvirken, anstiftelse og forsøg

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det er strafbart at medvirke eller anstifte til en handling, der er omhandlet i artikel 3-8 og artikel 11-14.

2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det er strafbart at anstifte til en handling, der er omhandlet i artikel 3-14.

3. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det gøres strafbart at forsøge at begå en strafbar handling som omhandlet i artikel 3, 6, 7 og 9 og artikel 11-14, bortset fra besiddelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra f), og den strafbare handling, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra i).

Artikel 17
Straffe for fysiske personer

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3-14 og artikel 16, kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling, har afskrækkende virkning og kan medføre udlevering.

2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de terrorhandlinger, der er omhandlet i artikel 3, og de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 16, for så vidt de har forbindelse til terrorhandlinger, straffes med strengere frihedsstraffe end dem, der i national ret er fastsat for sådanne lovovertrædelser i tilfælde, hvor der ikke er tale om det særlige forsæt, der kræves efter artikel 3, medmindre handlingerne allerede straffes med den maksimumsstraf, der kan idømmes i medfør af national ret.

3. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de strafbare handlinger, der er angivet i artikel 4, kan straffes med frihedsstraffe med en maksimumsstraf på mindst femten år for den strafbare handling, der er angivet i artikel 4, litra a), og på mindst otte år for de strafbare handlinger, der er angivet i artikel 4, litra b). Hvor de terrorhandlinger, der er omhandlet i litra i) i artikel 3, stk. 2, begås af en person, der leder en terrorgruppe som omhandlet i artikel 4, litra a), er maksimumsstraffen mindst otte år.

Artikel 18
Formildende omstændigheder

Hver medlemsstat kan træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de straffe, der er omhandlet i artikel 17, kan nedsættes, hvis gerningsmanden:

a) opgiver sin terrorvirksomhed, og

b) giver de administrative eller retslige myndigheder oplysninger, som de ikke kunne have skaffet sig på anden vis, og som hjælper dem med at:

(1) forebygge eller begrænse virkningerne af den strafbare handling

(2) identificere eller retsforfølge de andre gerningsmænd

(3) fremskaffe bevismateriale, eller

(4) forhindre, at der begås yderligere strafbare handlinger som omhandlet i artikel 3-14 og artikel 16.

Artikel 19
Juridiske personers ansvar

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at juridiske personer kan holdes ansvarlige for strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3-14 og artikel 16, som for at skaffe dem vinding er begået af en person, der handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person baseret på:

   a) bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person

   b) en beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne

   c) beføjelse til at udøve kontrol inden for den juridiske person.

2. Medlemsstaterne træffer også de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at juridiske personer kan holdes ansvarlige, når utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol fra en af de personer, der er omhandlet i stk. 1, har gjort det muligt for en person under denne juridiske persons myndighed at begå en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3-14 og artikel 16 til fordel for den juridiske person.

3. Juridiske personers ansvar i henhold til stk. 1 og 2 udelukker ikke strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der begår, anstifter eller medvirker til en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3-14 og artikel 16.

Artikel 20
Straffe for juridiske personer

Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at en juridisk person, der holdes ansvarlig i henhold til artikel 19, kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning, herunder bødestraf eller administrativt idømte bøder, og som kan indbefatte andre sanktioner, f.eks.:

   a) udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud

   b) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed

   c) anbringelse under retsligt tilsyn

   d) likvidation efter retskendelse

   e) midlertidig eller varig lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå den strafbare handling.

Artikel 21
Straffemyndighed og retsforfølgning

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at fastlægge sin straffemyndighed med hensyn til en af de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 3-14 og artikel 16, når:

   (a) handlingen helt eller delvis er begået på dens område

   a) handlingen er begået på et skib, der fører dens flag, eller et luftfartøj, der er registreret i medlemsstaten

b) gerningsmanden er statsborger eller har bopæl i medlemsstaten

c) gerningsmanden varetager oplæring i terror som omhandlet i artikel 7 af statsborgere eller personer med bopæl i medlemsstaten

d) handlingen er begået for at skaffe en juridisk person, som har hjemsted på dens område, vinding

e) handlingen er begået mod medlemsstatens institutioner eller befolkning eller mod en af Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer eller agenturer, som har hjemsted i den pågældende medlemsstat.

Hver medlemsstat kan udvide sin straffemyndighed, hvis handlingen er begået på en medlemsstats område.

2. Hvis mere end én medlemsstat har straffemyndighed og faktisk mulighed for at retsforfølge for en lovovertrædelse på grundlag af de samme forhold, samarbejder de pågældende medlemsstater for at afgøre, hvem af dem der skal retsforfølge gerningsmændene, med henblik på om muligt at samle retsforfølgningen i en enkelt medlemsstat. Med henblik herpå kan medlemsstaterne betjene sig af Eurojust for at lette samarbejdet mellem deres judicielle myndigheder og koordinationen af deres indsats. Der tages successivt hensyn til følgende former for tilknytning:

a) på hvilken medlemsstats område handlingerne blev begået

b) i hvilken medlemsstat gerningsmanden er statsborger eller har fast bopæl

c) hvilken medlemsstat der er ofrenes hjemland

d) i hvilken medlemsstat gerningsmanden blev fundet.

3. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for ligeledes at fastlægge sin straffemyndighed med hensyn til de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 3-14 og artikel 16 i de tilfælde, hvor den nægter at overgive eller udlevere en person, der er mistænkt eller dømt for en sådan lovovertrædelse, til en anden medlemsstat eller et tredjeland.

4. Hver medlemsstat sikrer, at dens straffemyndighed dækker de tilfælde, hvor en strafbar handling i henhold til artikel 4 og 16 er begået helt eller delvis på dens område, uanset hvor terrorgruppen holder til eller udøver sine kriminelle aktiviteter.

5. Denne artikel udelukker ikke udøvelse af strafferetlig kompetence, der er fastlagt af en medlemsstat i henhold til dens nationale lovgivning.

AFSNIT V: BESTEMMELSER OM BESKYTTELSE, HJÆLP OG TERROROFRES RETTIGHEDER

Artikel 22
Beskyttelse af og bistand til terrorofre

1. Hver medlemsstat sikrer, at undersøgelser eller retsforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, der er omfattet af dette direktiv, ikke afhænger af, om et terroroffer eller en anden person, der er offer for den strafbare handling, indgiver anmeldelse eller fremsætter anklage, i det mindste ikke, hvis handlingerne blev begået på medlemsstatens område.

2. Medlemsstaterne sikrer, at der etableres særlige tjenester til at bistå og hjælpe ofre for terror. Sådanne tjenester skal have den nødvendige kapacitet og organisatoriske struktur til at yde bistand og hjælp til disse ofre umiddelbart efter et angreb, og så længe som det er nødvendigt efterfølgende alt efter de enkelte ofres specifikke behov. Disse tjenester skal være fortrolige, gratis og nemt tilgængelige for alle terrorofre. De omfatter navnlig:

   a) krisehjælp og psykologisk bistand, f.eks. traumehjælp og -rådgivning

   b) vejledning og oplysning om ethvert retligt, praktisk eller finansielt anliggende.

3. Dette direktiv anvendes som et supplement til og berører ikke foranstaltninger, der er fastsat ved direktiv 2012/29/EU.

Artikel 23
Rettigheder for terrorofre med bopæl i en anden medlemsstat

1. Medlemsstaterne sikrer, at deres kompetente myndigheder samarbejder med hinanden for at sikre adgang til oplysninger for terrorofre, som har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor terrorhandlingen blev begået. Adgangen til oplysninger skal navnlig omfatte oplysninger om ofres rettigheder, eksisterende hjælpetjenester og eksisterende erstatningsordninger.

2. Medlemsstaterne sikrer, at alle ofre for terror har adgang til bistands- og hjælpetjenester som omhandlet i artikel 22 på området for den medlemsstat, hvor de har deres bopæl, også selv om terrorhandlingen blev begået i en anden medlemsstat.

AFSNIT VI: AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

Artikel 24
Erstatning af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme

Rammeafgørelse 2002/475/RIA erstattes i henseende til de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, idet dette dog ikke berører medlemsstaternes forpligtelser for så vidt angår datoen for gennemførelse af rammeafgørelsen i national ret.

Hvad angår de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, gælder henvisninger til rammeafgørelse 2002/475/RIA som henvisninger til nærværende direktiv.

Artikel 25
Gennemførelse

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest [12 måneder efter dets vedtagelse]. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

   Disse bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 26
Rapportering

1. Kommissionen forelægger senest [24 måneder år efter fristen for gennemførelse af dette direktiv] Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, hvori det vurderes, hvorvidt medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterleve dette direktiv.

2. Kommissionen forelægger senest [48 måneder efter fristen for gennemførelse af dette direktiv] Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, hvori direktivets virkning og merværdi med hensyn til at bekæmpe terror evalueres. Kommissionen vil tage hensyn til oplysninger, der indsendes af medlemsstaterne i henhold til afgørelse 2005/671/RIA.

Artikel 27
Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 28
Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Europa-Parlamentets vegne	*På Rådets vegne*
Formand	*Formand*