KUMMISSJONI TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ

Brussel 08.06.2004
KUMM(2004)409 finali

RAPPORT MILL-KUMMISSJONI

ibbażat fuq l-Artikolu 11 tad-Deċiżjoni ta' Qafas tal-Kunsill tat-13 ta' Ġunju 2002 dwar il-ġlieda kontra t-terroriżmu

{SEK(2004)688}

MT

MT

WERREJ

1. SFOND ... 3

2. METODU U KRITERJI GĦALL-EVALWAZZJONI TA' DIN ID-DEĊIŻJONI TA' QAFAS ... 4

2.1.1. Deċiżjonijiet ta' Qafas ex-Artikolu 34, paragrafu (2), punt b) tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea ... 4

2.1.2. Kriterji ta' evalwazzjoni ... 4

2.1.3. Kuntest ta' l-evalwazzjoni ... 5

3. EVALWAZZJONI ... 6

1. SFOND

Skond l-Artikolu 11 tad-Deċiżjoni ta' Qafas tal-Kunsill tat-13 ta' Ġunju 2002 dwar il-ġlieda kontra t-terroriżmu [1] (minn hawn 'il quddiem imsejħa 'd-Deċiżjoni ta' Qafas'), il-Kummissjoni għandha tistabbilixxi rapport bil-miktub dwar il-miżuri meħuda mill-Istati Membri biex ikunu konformi ma' dan l-istrument.

Il-paragrafu (1) ta' dak l-Artikolu jobbliga lill-Istati Membri biex jieħdu l-miżuri meħtieġa biex ikunu konformi mad-dispożizzjonijiet tad-Deċiżjoni ta' Qafas sal-31 ta' Diċembru 2002. Skond il-paragrafu (2), sa dik l-istess data l-Istati Membri għandhom iressqu quddiem is-Segretarjat Ġenerali tal-Kunsill u quddiem il-Kummissjoni t-test tad-dispożizzjonijiet li jitrasferixxu fil-liġi nazzjonali tagħhom l-obbligi imposti fuqhom b'din id-Deċiżjoni ta' Qafas. Il-Kunsill għandu jevalwa, sal-31 ta' Diċembru 2003, fuq il-bażi ta' din l-informazzjoni u tar-rapport bil-miktub magħmul mill-Kummissjoni, sa liema grad l-Istati Membri ħadu dawn il-miżuri neċessarji sabiex ikunu konformi mad-Deċiżjoni ta' Qafas.

Il-kwalità u l-puntwalità ta' l-informazzjoni nazzjonali rċevuta mill-Kummissjoni inevitabbilment jinfluwenzaw il-valur u l-puntwalità ta' dan ir-rapport. Il-Kummissjoni fakkret lill-Istati Membri bl-obbligu tagħhom permezz ta' ittra mibgħuta fid-9 ta' Diċembru 2002. Sal-31 ta' Diċembru 2002, madankollu, ħames Stati Membri biss (l-Awstrija, il-Ġermanja, l-Irlanda, l-Italja u l-Portugall) kienu pprovdew lill-Kummissjoni b'informazzjoni dwar l-implimentazzjoni u tnejn minnhom biss inkludew id-dispożizzjonijiet rilevanti trasferiti. Dokument magħmul fuq din il-bażi kien ikun virtwalment bla tifsira, u għalhekk il-Kummissjoni kellha taċċetta t-tweġibiet li waslu tard u kellha tiġbor informazzjoni kumplimentarja minn intermedjarji, meta maħtura mill-Istati Membri. Sa Frar 2003, seba' Stati Membri oħra (il-Belġju, id-Danimarka, Franza, il-Finlandja, il-Greċja, Spanja u r-Renju Unit) kienu wieġbu għalkemm tnejn minnhom irreferew biss għall-abbozz ġdid tal-leġislazzjoni. L-iSvezja kienet it-tlettax-il Stat Membru li wieġbet, fil-5 ta' Novembru 2003. Il-Lussemburgu u l-Olanda ma weġbux.

Għaldaqstant, għalkemm it-terminu perentorju għat-tressiq tad-dispożizzjonijiet implimentati, kif imniżżel fl-Artikolu 11(2) tad-Deċiżjoni ta' Qafas, kien il-31 ta' Diċembru 2002, informazzjoni addizzjonali fornuta sad-data tal-15 ta' Frar 2004 ġiet ikkunsidrata. Dan ir-rapport għalhekk jikkunsidra s-sitwazzjoni ta' traspożizzjoni derivata mil-leġislazzjoni li kienet imressqa lill-Kummissjoni sa dik id-data ta' referenza. Karta ta' ħidma ta' l-istaff tal-Kummissjoni assoċjata ma' dan ir-rapport fiha analiżi dettaljata ta' miżuri nazzjonali meħuda biex ikunu konformi mad-Deċiżjoni ta' Qafas, kif ukoll tabella li tispeċifika, skond l-informazzjoni riċevuta mill-Kummissjoni, id-dispożizzjonijiet nazzjonali li jittrasferixxu kull wieħed mill-Artikoli. Il-Kummissjoni se tqis, f'rapport supplimentari, l-informazzjoni provduta wara dik id-data u se taġġorna, skond il-każ, l-informazzjoni dwar il-leġislazzjoni nazzjonali.

[1] ĠU L164, 22.6.2002, p. 3.

2. METODU U KRITERJI GĦALL-EVALWAZZJONI TA' DIN ID-DEĊIŻJONI TA' QAFAS

2.1.1. Deċiżjonijiet ta' Qafas ex-Artikolu 34, paragrafu (2), punt b) tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea

Din id-Deċiżjoni ta' Qafas hija bbażata fuq it-Trattat li jistabbilixxi l-Unjoni Ewropea (TEU), u b'mod partikolari fuq l-Artikoli 29, 31 (e), u l-Artikolu 34(2) (b) tiegħu.

Id-deċiżjonijiet ta' qafas jistgħu jitqabblu l-aħjar ma' l-istrument legali ta' direttiva[2]. Iż-żewġ strumenti jorbtu lill-Istati Membri bir-riżultat li għandhom jinkisbu imma jħallu f'idejn l-awtoritajiet nazzjonali l-għażla tal-forma u l-metodi. Madankollu, d-deċiżjonijiet ta' qafas m'għandhomx jinvolvu effett dirett.

2.1.2. Kriterji ta' evalwazzjoni

Sabiex fuq il-bażi ta' kriterji oġġettivi jkun jista' jiġi evalwat jekk Deċiżjoni ta' Qafas ġietx implimentata b'mod sħiħ minn Stat Membru, huma żviluppati xi kriterji ġenerali fir-rigward ta' direttivi li għandhom ikunu applikati mutatis mutandis għal deċiżjonijiet ta' qafas, bħal per eżempju:

1. forom u metodi ta' implimentazzjoni tar-riżultat li għandu jintlaħaq għandhom jintgħażlu b'tali mod li jassiguraw li d-direttiva tiffunzjona b'mod effettiv filwaqt li jittieħed kont ta' l-għanijiet tagħha[3];

2. kull Stat Membru huwa obbligat li jimplimenta d-direttivi b'tali mod li jissodisfa r-rekwiżiti ta' kjarezza u ċertezza legali u għalhekk li jittrasferixxi d-dispożizzjonijiet tad-direttivi fid-dispożizzjonijiet nazzjonali li għandhom forza vinkolanti[4],

3. it-traspożizzjoni mhux neċessarjament teħtieġ li tiġi promulgata liġi espressa bl-istess kliem eżatt**;** għalhekk kuntest legali ġenerali (bħal per eżempju miżuri xierqa diġà eżistenti) jista' jkun biżżejjed, kemm-il darba l-applikazzjoni sħiħa tad-direttiva tkun magħmula b'mod ċar u preċiż biżżejjed[5];

4. id-direttivi għandhom ikunu implimentati fi ħdan il-perjodu preskritt fihom[6].

Iż-żewġ strumenti huma vinkolanti 'għar-riżultati li għandhom jinkisbu'. Dan jista' jkun definit bħala sitwazzjoni legali jew fattwali, li tkun ta' ġustizzja għall-interessat, li skond it-Trattat l-istrument għandu jassigura[7].

---

2 L-Artikolu 249 tat-Trattat KE.

3 Ara l-ġurisprudenza rilevanti dwar l-implimentazzjoni tad-direttivi: il-Każ 48/75 *Roye* [1976 ECR 497 f'518].

4 Ara l-ġurisprudenza rilevanti dwar l-implimentazzjoni tad-direttivi: il-Każ 239/85 *il-Kummissjoni v il-Belġju* [1986] ECR 3645 fi 3659. Ara wkoll il-Każ 300/*81 il-Kummissjoni v. l-Italja* [1983] ECR 449 f'456.

5 Ara l-ġurisprudenza rilevanti dwar l-implimentazzjoni tad-direttivi, per eżempju l-Każ 29/84 *il-Kummissjoni v. il-Ġermanja* [1985] ECR 1661 f'1673.

6 Ara l-ġurisprudenza sostanzjali dwar l-implimentazzjoni tad-direttivi, per eżempju : il-Każ 52/75 *il-Kummissjoni v. l-Italja* [1976] ECR 277 f'284, Ara, b'mod ġenerali, ir-rapporti annwali tal-Kummissjoni dwar il-monitoraġġ ta' l-applikazzjoni tal-liġi tal-Komunità, per eżempju KUMM(2001) 309 finali.

L-evalwazzjoni ġenerali msemmija fl-Artikolu 11, tal-grad li fih l-Istati Membri kienu konformi mad-Deċiżjoni ta' Qafas, huwa -fejn possibbli- ibbażat fuq il-kriterji msemmija hawnfuq.

2.1.3. Kuntest ta' l-evalwazzjoni

Osservazzjoni preliminari tikkonċerna l-kuntest (legali) u s-segwitu tar-rapport ta' l-evalwazzjoni. Billi l-Kummissjoni għandha fi ħdan l-ewwel pilastru l-awtorità li tibda proċedura ta' ksur tal-liġi kontra Stat Membru din il-possibbiltà ma teżistix fi ħdan it-TEU. In-natura u l-għan ta' dan ir-rapport huma differenti, għalhekk, minn rapport dwar l-implimentazzjoni ta' direttiva ta' l-ewwel pilastru mill-Istati Membri. Madankollu, peress li l-Kummissjoni tieħu sehem b'mod sħiħ fi kwistjonijiet tat-tielet pilastru[8], huwa koerenti li jingħatalha l-kompitu ta' evalwazzjoni fattwali tal-miżuri ta' implimentazzjoni li jippermettu lill-Kunsill li jevalwa sa liema grad l-Istati Membri ħadu l-miżuri neċessarji sabiex ikunu konformi mad-Deċiżjoni ta' Qafas.

It-tieni, id-Deċiżjoni ta' Qafas m'għandhiex titqies bħala serje ta' dispożizzjonijiet frammentarji, imma bħala xi ħaġa sħiħa: sistema globali li l-elementi tagħha huma inevitabbilment relatati. Bażikament, titlob lill-Istati Membri li jinkorporaw il-kunċett kwalifikat ta' "reati terroristiċi" mas-sistemi legali tagħhom u, b'mod partikolari, li jinkorporaw l-intenzjoni terroristika speċifika, li hija wkoll impliċita fl-Artikoli 2 ("Reati relatati ma' grupp terroristiku") u 3 ("Reati marbuta ma' attivitajiet terroristiċi"). Dan ir-rekwiżit ġej mill-obbligu, stabbilit f'Artikolu 5(2), li r-reati terroristiċi jkunu kastigati b'sentenzi ta' kustodja iktar iebsa minn dawk li jiġu imposti taħt il-liġi nazzjonali għal offiżi korrispondenti "komuni". Barra minnhekk, l-obbligi stabbiliti f'Artikolu 9 li jaħseb għal ġurisdizzjoni extraterritorjali estiża mingħajr il-possibbiltà li jsiru dikjarazzjonijiet u li jistabbilixxi mekkaniżmu ta' fatturi prijoritarji li għandhom ikunu kkunsidrati f'każ ta' kunflitti pożittivi ta' kompetenza, imorru wkoll lilhinn mill-obbligi imposti normalment mid-deċiżjonijiet ta' qafas. Minkejja li hi strutturalment simili għal strumenti oħra li għandhom l-għan li jarmonizzaw qasam partikolari tal-liġi kriminali, din id-Deċiżjoni ta' Qafas hija għalhekk differenti minn dawk li ma jeħtiġux l-inkorporazzjoni ta' "reati speċifiċi" kemm-il darba l-kondotta li se tkun kriminalizzata tkun diġà koperta b'inkriminazzjoni ġenerika[9]. F'dawn il-każi, obbligi li jirrigwardaw il-pieni jistgħu wkoll ikunu rispettati bl-applikazzjoni tar-regoli ġenerali dwar il-kwistjoni.

Għaldaqstant għalkemm l-evalwazzjoni tista' u se tirreferi għal kull wieħed mill-artikoli, dawn ma jistgħux jiġu kontemplati separatament. Implimentazzjoni parzjali jew ineżistenti ta' artikolu jew ta' parti minn artikolu se tirrifletti wkoll fuq dispożizzjonijiet konnessi li jekk meqjusa indipendentement jistgħu jidhru li jikkonformu mar-rekwiżiti tad-Deċiżjoni ta' Qafas u se jaffettwaw is-sistema sħiħa. Madankollu, peress li għadhom jeżistu xi diverġenzi l-evalwazzjoni se tieħu kont, sa fejn ikun xieraq, ta' l-isfond legali kriminali ġenerali ta' l-Istati Membri.

---

7 Ara PJG Kapteyn u P. Verloren van Themaat 'Introduction to the Law of the European Communities', it-tielet edizzjoni, 1998, p. 328.

8 L-Artikolu 36 (2) tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea.

9 Per eżempju is-"serq ta' *credit card*", li għalih tirreferi d-Deċiżjoni Qafas tal-Kunsill tat-28 ta' Mejju 2001 dwar il-ġlieda kontra l-frodi u l-falsifikar ta' mezzi mhux kontanti ta' ħlas, jista' jkun kopert mid-dispożizzjoni ġenerali fuq is-serq fil-Kodiċi Kriminali.

3. EVALWAZZJONI

Verament ftit Stati Membri bagħtu fil-ħin lill-Kummissjoni t-testi rilevanti kollha tad-dispożizzjonijiet implimentattivi tagħhom. L-evalwazzjoni fattwali u l-konklużjonijiet sussegwenti miksuba huma għalhekk xi drabi bbażati fuq informazzjoni mhux sħiħa. Il-Kummissjoni ma rċiviet l-ebda informazzjoni mingħand il-Lussemburgu u l-Olanda u l-ebda informazzjoni speċifika mingħand il-Greċja. Ladarba ngħad dan kollu, is-sitwazzjoni li għandha x'taqsam mat-traspożizzjoni tad-dispożizzjonijiet speċifiċi fit-tnax-il Stat Membru l-ieħor hija kif ġej:

Artikolu 1: Tmien Stati Membri speċifikament inkriminaw ir-reati terroristi bħala kategorija separata ta' krimini, minkejja li hemm differenzi fil-grad u l-metodu ta' implimentazzjoni filwaqt li l-Irlanda tinsab fil-proċess li temenda l-leġislazzjoni tagħha għal dan il-għan. L-Italja u r-Renju Unit jaħsbu biss għal numru limitat ta' reati terroristiċi u mbagħad jikkwalifikaw l-offiżi komuni b'intenzjoni terroristika jew bħala ċirkustanza aggravanti (fl-Italja) jew billi japplikaw definizzjoni ġenerali ta' terroriżmu (ir-Renju Unit). Il-Ġermanja tidher li ma ttrasferitx din id-dispożizzjoni kif mitlub.

Artikolu 2: Ħafna mill-Istati Membri għandhom jew se jkollhom leġislazzjoni li b'mod separat tinkrimina atti terroristiċi mwettqa f'relazzjoni ma' gruppi terroristiċi. Fl-iSvezja u d-Danimarka (għajr f'ċerti atti ta' parteċipazzjoni) gruppi terroristiċi u dawk li jmexxu jew jieħdu sehem fl-attivitajiet tagħhom ma ġewx speċifikament inkriminati, għalkemm f'xi każi dawk li jwettqu tali kondotta jistgħu xorta jiġu kastigati bħala partijiet prinċipali jew sekondarji għar-reat terroristiku rilevanti.

Artikolu 3: Erba' Stati Membri biss jidhru li għandhom leġislazzjoni li taqbel b'mod sħiħ ma' l-obbligi ta' dan l-Artikolu. L-Irlanda għandha tkun konformi wara li l-leġislazzjoni ġdida tagħha tidħol fis-seħħ. L-Istati Membri l-oħra li pprovdew informazzjoni lill-Kummissjoni se jkunu biss konformi parzjalment ma' din id-dispożizzjoni.

Artikolu 4: Għalkemm xi Stati Membri biss għandhom dispożizzjonijiet speċifiċi dwar din il-kwistjoni, jidher li bl-applikazzjoni ta' regoli ġenerali fuq reati ta' kompliċità u fuq reati mhux żviluppati, huma se jkunu jistgħu jkunu konformi impliċitament ma' dan l-Artikolu, bil-kondizzjoni li l-artikoli preċedenti jkunu ġew implimentati b'mod sħiħ.

Artikolu 5: Minkejja li żewġ Stati Membri biss irriferew għalihom fl-informazzjoni provduta lill-Kummissjoni, jidher li kollha se jkunu kapaċi jissodisfaw it-termini ta' paragrafu (1). Tmien Stati Membri irnexxielhom jew se jirnexxielhom jissodisfaw l-obbligi imposti mill-paragrafu (2). Għall-Ġermanja, Spanja, l-Irlanda u r-Renju Unit ma jistax ikun konkluż li pieni miżjuda se jingħataw għar-reati kollha rilevanti. Fir-rigward tal-paragrafu (3), f'dak li għandu x'jaqsam mat-tmexxija ta' grupp terroristiku, seba' Stati Membri jipprevedu l-pieni mitluba u tlieta oħra, fejn din il-kondotta ma tkunx speċifikament inkriminata, se jkunu parzjalment konformi ma' din id-dispożizzjoni. Spanja tikkonforma ma' din id-dispożizzjoni fir-rigward tat-tmexxija ta' grupp terroristiku li biss jhedded li jwettaq atti terroristiċi. F'dak li għandu x'jaqsam mal-parteċipazzjoni fl-attivitajiet ta' grupp terroristiku, tmien Stati Membri jissodisfaw it-termini b'mod sħiħ, liema termini jistgħu jitqiesu bħala parzjalment sodisfatti f'erba' Stati Membri oħra.

Artikolu 6: Il-leġislazzjoni nazzjonali f'sitt Stati Membri speċifikament tipprevedi ċ-ċirkustanzi partikolari stabbiliti f'dan l-Artikolu, filwaqt li l-bqija ma rreferewx għal miżuri speċifiċi biex jimplimentaw din id-dispożizzjoni opzjonali.

Artikolu 7: Tmien Stati Membri għandhom jew se jkollhom, wara li jtemmu l-proċedura leġislattiva tagħhom, leġislazzjoni li tassigura li persuni legali jistgħu jinżammu responsabbli għal reati terroristiċi. Għal dawn, però, erba' biss ipprovdew informazzjoni biżżejjed biex juru li se jkunu jistgħu jkunu konformi ma' l-Artikolu 7(2). Spanja, l-Awstrija, l-iSvezja u r-Renju Unit ma pprovdewx informazzjoni biżżejjed biex jippermettu li dan l-Artikolu jitqies bħala implimentat b'mod sħiħ.

Artikolu 8: Seba' Stati Membri jaħsbu jew se jaħsbu għal multi mhux-kriminali għal persuni legali. Ħafna minnhom japplikaw ukoll il-pieni opzjonali kollha jew uħud minnhom indikati f'din id-dispożizzjoni.

Artikolu 9: L-Istati Membri kollha aktarx se jkunu jistgħu jkunu konformi ma' dan l-Artikolu fir-rigward ta' l-applikazzjoni tal-prinċipju ta' territorjalità fl-Artikoli 9(1)(a), 9(1)(b) u 9(4). F'dak li għandu x'jaqsam mal-ġurisdizzjoni extra-territorjali, il-maġġoranza ta' l-Istati Membri għandhom jew se jkollhom regoli li fi gradi differenti jkopru l-prinċipji ta' personalità attiva u passiva, kif mitlub f'Artikolu 9(1)(c) u (e). L-Artikolu 9(1)(d) ġie espressament trasferit fl-Awstrija u se jkun trasferit fl-Irlanda, għalkemm jidher li l-Italja, il-Portugall u l-Finlandja wkoll se jkunu konformi ma' din id-dispożizzjoni. Tmien Stati Membri għandhom jew se jkollhom leġislazzjoni li tikkonforma ma' l-Artikolu 9(3) u tlieta oħra se jkunu jistgħu jkunu konformi parzjalment ma' din id-dispożizzjoni. Finalment, filwaqt li l-Irlanda se tittrasferixxi l-Artikolu 9(2), ħadd mill-Istati Membri ma jidher li inkorpora fil-leġislazzjoni tiegħu l-kriterji biex ikunu solvuti kunflitti pożittivi ta' ġurisdizzjoni msemmija f'din id-dispożizzjoni.

Artikolu 10: L-Awstrija biss ipprovdiet biżżejjed informazzjoni biex turi konformità ma' l-Artikolu 10(1) għalkemm jidher probabbli li reati terroristiċi huma trattati bħala reati pubbliċi fl-Istati Membri kollha għall-iskop ta' investigazzjoni u prosekuzzjoni. Tmien Stati Membri pprovdew informazzjoni dwar miżuri addizzjonali biex jassistu l-familji tal-vittmi, li għalihom jirreferi l-Artikolu 10(2).

Artikolu 12: Il-Kummissjoni ma rċevietx informazzjoni speċifika dwar it-traspożizzjoni f'Ġibiltà.

Fid-dawl ta' dak li għadu kif ingħad, il-Kummissjoni tistieden lill-Istati Membri li għadhom ma għamlux hekk, biex jagħmlu traspożizzjoni rapida u sħiħa tad-Deċiżjoni ta' Qafas fil-liġi nazzjonali tagħhom u biex jinformawha immedjatament bil-miżuri meħuda permezz tat-test tad-dispożizzjonijiet statutorji jew amministrattivi fis-seħħ.