



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.9.2014
COM(2014) 554 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om genomförandet av rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om
ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism**

{SWD(2014) 270 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund.....	3
1.2.	2008 års rambeslut – huvuddrag och syfte.....	3
1.3.	Genomföranderapportens omfattning	4
2.	Införlivande i medlemsstaterna	5
2.1.	Kriminalisering av de nya brotten offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristsyften.....	5
2.1.1.	Offentlig uppmaning	5
2.1.2.	Rekrytering för terroristsyften.....	7
2.1.3.	Utbildning för terroristsyften	8
2.2.	Brott med anknytning till terroristbrott.....	9
2.2.1.	Medhjälp	9
2.2.2.	Försök.....	9
2.3.	Påföljder för fysiska personer	10
3.	Avslutande anmärkningar	11

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (nedan kallat *2002 års rambeslut*¹) lade grunden för tillnärmningen av straffrättsliga bestämmelser om terroristbrott. Med hänsyn till de framväxande hoten i form av radikalisering, rekrytering och terrorism infördes genom rambeslut 2008/919/RIF (nedan kallat *2008 års rambeslut*²) de nya brottsrubriceringarna offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristis syften. Liknande brottsrubriceringar för terroristbrott hade redan införts genom Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från 2005. FN hade dessutom uppmanat staterna att undersöka metoder för att bekämpa anstiftan till terroristhandlingar liksom terrorismyttringar på internet.³

Medlemsstaterna var skyldiga att anta och anmäla genomförandeåtgärder senast den 9 december 2010. Kommissionen skulle upprätta en rapport på grundval av denna information. Rådet skulle därefter, senast den 9 december 2011, bedöma om medlemsstaterna vidtagit de åtgärder som var nödvändiga för att följa bestämmelserna i 2008 års rambeslut.⁴ Kommissionen kommer från och med den 1 december 2014 att vara behörig att bedöma medlemsstaternas efterlevnad och vid behov inleda överträdelseförfaranden.

1.2. 2008 års rambeslut – huvuddrag och syfte

Genom 2008 års rambeslut infördes tre nya brottsrubriceringar med koppling till terrorism: ”offentlig uppmaning till terroristbrott”, ”rekrytering för terroristis syften” och ”utbildning för terroristis syften”⁵. Medlemsstaterna är skyldiga att kriminalisera medhjälp till de nya brotten⁶. De får själva välja om försök till rekrytering och utbildning för terroristis syften ska kriminaliseras⁷.

Syftet med 2008 års rambeslut är att minska spridningen av meddelanden och material som kan förmå människor att utföra terroristattacker⁸ och att anpassa gällande lagstiftning till

¹ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3–7.

² EUT L 330, 9.12.2008, s. 21–23.

³ Se FN:s säkerhetsråds resolution 1624 (2005) och FN:s globala strategi för terrorismbekämpning, som antogs 2006.

⁴ Se artikel 3.1 och 3.2 i 2008 års rambeslut.

⁵ Se artikel 1.1 i 2008 års rambeslut, varigenom artikel 3 ändras. Brott med anknytning till terroristverksamhet enligt definitionerna i artikel 3 i 2002 års rambeslut innefattade endast grov stöld, utpressning och upprättande av förfälskade administrativa dokument i syfte att begå terroristbrott. De nya brottsrubriceringarna lades till som artikel 3.1 a–c, och de tidigare brottsrubriceringarna i 3 a–c blev artikel 3.1 d–f.

⁶ Se artikel 1.2 i 2008 års rambeslut, varigenom artikel 4 i 2002 års rambeslut ändras (varigenom artikel 4.1 införs i 2002 års rambeslut).

⁷ Se artikel 1.2 i 2008 års rambeslut, varigenom artikel 4 i 2002 års rambeslut ändras (varigenom artikel 4.4 införs i 2002 års rambeslut).

⁸ Se skäl 7 i 2008 års rambeslut.

förändringar i de tillvägagångssätt som terrorismens aktivister och anhängare använder sig av. Exempelvis har strukturerade och hierarkiskt uppbyggda grupper ersatts med delvis självständiga celler eller ensamma aktörer, och internet utnyttjas i ökad utsträckning för att inspirera, mobilisera, instruera och utbilda lokala terroristnätverk och individer.⁹ De gällande bestämmelserna om genomförande av 2002 års rambeslut ansågs otillräckliga såtillvida att vissa handlingar inte nödvändigtvis kriminaliserades. Det gällde t.ex. spridning av meddelanden med offentliga uppmaningar utan att försöka förmå en viss person att begå terroristbrott, spridning av meddelanden där människor uppmanas att bli terrorister utan att något specifikt terroristbrott nämns eller spridning på internet av terroristkunskaper som inte syftar till att stödja en viss terroristgrupps verksamhet. Syftet med 2008 års rambeslut var att åtgärda denna brist, främja brottsbekämpning och förbättra det polisiära och rättsliga samarbetet.

I artikel 2 i 2008 års rambeslut klargörs att rambeslutet inte kommer att medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med bl.a. grundläggande yttrandefrihetsprinciper. I artikel 3.1 erinras medlemsstaterna om behovet av att se till att kriminaliseringen står i proportion till de legitima mål som eftersträvas och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, och att utesluta varje form av godtycklighet och diskriminering. Dessa bestämmelser återspeglar garantierna i artikel 12 i Europarådets konvention. Vidare är inte avsikten att de nya brottsrubriceringarna ska innefatta spridning av material för vetenskapliga eller akademiska ändamål eller rapportsyften eller framförande av polemiska eller kontroversiella åsikter i den offentliga debatten om känsliga politiska frågor, vilket garanteras genom rätten till yttrandefrihet.

1.3. Genomföranderapportens omfattning

Beskrivningen och analysen i denna rapport grundas i första hand på de uppgifter som lämnats av medlemsstaterna, kompletterade med allmänt tillgänglig information och resultaten av en extern undersökning.

Rapporten inriktas på de åtgärder medlemsstaterna hittills har vidtagit för att införa de nya brottsrubriceringarna, inklusive brotten med anknytning till dem, och respektive påföljder¹⁰. Den innehåller en bedömning av om medlemsstaterna har genomfört 2008 års rambeslut inom den angivna tidsfristen samt om de uppfyller kraven på klarhet och rättslig säkerhet och når målen enligt rambeslutet. Utrymmet och potentialen för framgångsrik lagföring med dessa brottsrubriceringar är också beroende av ett korrekt genomförande av (de oförändrade) bestämmelserna i 2002 års rambeslut. I denna rapport görs ingen (ny) bedömning av efterlevnaden av dessa bestämmelser¹¹, men slutsatserna i tidigare genomföranderapporter och de brister som identifierats där uppmärksammas.¹² Om dessa brister inte åtgärdas kommer

⁹ Se särskilt skälen 4 och 5 i 2008 års rambeslut. Se även Europols senaste rapport om den rådande situationen och tendenserna inom terrorismen i Europa, där bl.a. användningen av internet och sociala medier som verktyg för planering, finansiering, rekrytering, kommunikation, instruktion, utbildning och propaganda nämns som en trolig bidragande orsak till den allt snabbare (själv)radikaliseringen bland EU-medborgare.

¹⁰ Se även skäl 11 i 2008 års rambeslut.

¹¹ Medlemsstaterna har i de flesta fall bara lämnat de uppgifter som behövs för att bedöma efterlevnaden av de ändrade artiklarna 3 och 4 i rambeslutet.

¹² Se den första genomföranderapporten av den 8 juni 2004 (KOM(2004) 409 slutlig och SEK(2004) 688) och den andra genomföranderapporten av den 6 november 2007 (KOM(2007) 681 slutlig och

de att påverka tillämpningsområdet för de nya brottsrubriceringarna offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristisytten.

2. INFÖRLIVANDE I MEDLEMSSTATERNA

2.1. Kriminalisering av de nya brotten offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristisytten

De flesta medlemsstater har kriminaliserat offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristisytten, även om bestämmelserna i vissa fall har mer begränsad räckvidd än vad som var avsikten i 2008 års rambeslut.

Flertalet medlemsstater måste anta särskilda bestämmelser eftersom förberedelse till brott och andra osjälvständiga brottsformer inte uttryckligen kriminaliserats och inte omfattades av de allmänna bestämmelserna om medverkan och försök. Till följd av antagandet av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från 2005 hade ett antal medlemsstater redan antagit åtgärder för att kriminalisera de tre nya brotten (**Danmark, Estland, Italien, Lettland, Malta, Finland och Storbritannien**).¹³ Endast ett fåtal medlemsstater ansåg att gällande allmänna bestämmelser skulle omfatta handlingarna i fråga.

De flesta medlemsstater har införlivat 2008 års rambeslut genom att ändra eller införa bestämmelser i strafflagen, medan ett mindre antal medlemsstater har antagit eller ändrat speciallagar om bekämpande av terrorism (**Irland, Cypern, Portugal, Rumänien, Sverige, Storbritannien**) eller använt sig av andra lagar, t.ex. 1881 års presslag (**Frankrike**).¹⁴

Av de medlemsstater som behövde anta nya åtgärder var det relativt få som gjorde det inom den föreskrivna tidsfristen (**Tyskland, Spanien, Cypern, Nederländerna, Slovenien, Slovakien, Sverige**). Övriga medlemsstater införlivade 2008 års rambeslut först 2011 (**Bulgarien, Tjeckien, Österrike, Polen, Portugal**), 2012 (**Frankrike, Luxemburg, Rumänien**) eller 2013 (**Belgien, Kroatien, Litauen, Ungern**). Två medlemsstater har ännu inte antagit den nödvändiga lagstiftningen (**Irland, Grekland**)¹⁵.

2.1.1. Offentlig uppmaning

I artikel 3.1 a i 2002 års rambeslut i dess ändrade lydelse definieras offentlig uppmaning som ”att sprida eller på annat sätt göra ett meddelande tillgängligt för allmänheten i syfte att

SEK(2007)1463). Det framgår av dessa genomföranderapporter att brister finns när det gäller genomförandet av bestämmelserna om centrala terroristbrott (se artikel 1 i 2002 års rambeslut), juridiska personers ansvar (se artiklarna 7 och 8 i 2002 års rambeslut) samt behörighetsreglerna (se artiklarna 9 och 10 i 2002 års rambeslut).

¹³ Samtliga medlemsstater (utom **Tjeckien**) har undertecknat konventionen. Ett antal medlemsstater har ännu inte ratificerat den (**Belgien, Tjeckien, Irland, Grekland, Italien, Litauen, Malta, Portugal, Storbritannien**).

¹⁴ En detaljerad översikt över de rättsliga åtgärder som antagits av medlemsstaterna finns i tabell 1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar (SWD(2014) xxx).

¹⁵ Den irländska regeringen överlämnade 2012 ett straffrättsligt lagförslag om terroristbrott (*Criminal Justice (Terrorist Offences) (Amendment) Bill*) och meddelade kommissionen att det inom kort skulle läggas fram för parlamentet. Beskrivningen i denna rapport utgår från det lagförslaget. Den grekiska regeringen har meddelat kommissionen att man håller på att utarbeta ett lagförslag om ratificering av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och protokollet om ändring av den europeiska konventionen om bekämpande av terrorism och relaterad lagstiftning. Lagförslaget har dock inte överlämnats.

anstifta till något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h, om detta handlingssätt, oavsett om det är fråga om att direkt förespråka terroristbrott eller inte, medför fara för att ett eller flera sådana brott begås”.

Mindre än hälften av medlemsstaterna har antagit specifika bestämmelser som uttryckligen kriminaliserar spridning av meddelanden till allmänheten i syfte att anstifta till terroristbrott, i ordalag som ligger nära lydelsen i 2008 års rambeslut (**Belgien, Tyskland, Irland, Spanien, Kroatien, Cypern, Luxemburg, Rumänien, Slovenien, Finland, Storbritannien**). Övriga medlemsstater har valt bestämmelser som i mer allmänna ordalag kriminaliserar ”uppmaning” (**Bulgarien, Danmark, Malta, Polen, Portugal, Slovakien, Sverige**), ”anstiftan” (**Estland, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Ungern**) eller medhjälp eller stöd till terroristbrott (**Tjeckien, Nederländerna, Österrike, Polen**).

Att använda sig av bestämmelser som mer allmänt gäller offentlig anstiftan eller uppmaning i stället för att utgå från själva avsikten att anstifta till terroristbrott, såsom krävs i 2008 års rambeslut, medför en risk för att endast ”direkt uppmaning”¹⁶ kriminaliseras och inte ”indirekt uppmaning”, som endast medför fara för att ett eller flera brott begås (**Bulgarien, Estland, Frankrike** där bestämmelsen uttryckligen begränsas till direkt uppmaning, **Italien, Litauen, Ungern, Malta**). ”Indirekt uppmaning” kan fortfarande omfattas om de nationella bestämmelserna verkligen innefattar förberedelse eller medhjälp (vilket tycks vara fallet i **Tjeckien, Estland, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal**), inbegriper handlingar som endast medför fara för att terroristbrott begås (vilket tycks vara fallet i **Lettland, Österrike, Slovakien**), oavsett om terroristbrottet begås eller om det rör sig om försök till brott (**Tjeckien, Sverige**), eller tillämpas av de nationella domstolarna på handlingar som kan betecknas som indirekt uppmaning (vilket tycks vara fallet i **Danmark**).

Vissa medlemsstater klargör uttryckligen att offentlig uppmaning är straffbart oavsett om en person faktiskt har uppmuntrats (t.ex. **Storbritannien**) eller om terroristbrottet faktiskt har begåtts (t.ex. **Irland, Cypern, Luxemburg**) och även i fall där agerandet generellt uppmuntrar till terroristbrott (**Storbritannien**).

En del medlemsstater kriminaliserar inte bara uppmaning att begå terroristbrott utan även uppmaning att förbereda och anstifta till sådana brott (**Storbritannien**) eller anstiftan till att utbilda eller utbildas (**Rumänien**). Vissa medlemsstater kriminaliserar inte bara spridning utan även mottagande eller innehav av material för terroristpropaganda (**Tyskland, Storbritannien**). De flesta medlemsstater kriminaliserar bara avsiktliga handlingar, men i åtminstone en medlemsstat kriminaliseras även oaktsamhet (**Storbritannien**). Slutligen har några medlemsstater infört mer specifika brottsrubriceringar, t.ex. offentlig spridning av terroristpropaganda vid sidan av uppmuntran till terrorism (**Storbritannien**), offentligt förhållande, främjande eller godkännande av terrorism (**Danmark, Spanien, Litauen, Österrike, Slovenien, Slovakien**) eller förolämpning av och ringaktning för offer för terrorism (**Spanien, Litauen**). Å andra sidan verkar det i vissa fall som om samtliga terroristbrott enligt artikel 1 i 2002 års rambeslut inte omfattas (**Tyskland**).

¹⁶ ”Direkt uppmaning” avser fall där anstiftan har lett till att en person begått eller åtminstone försökt begå terroristbrott, och där anstiftan avsåg ett specifikt terroristbrott.

2.1.2. Rekrytering för terroristsyften

Rekrytering för terroristsyften definieras i artikel 3.1 b i dess ändrade lydelse som ”att försöka förmå en annan person att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h eller artikel 2.2”.

Flertalet medlemsstater har antagit specifika bestämmelser som kriminaliserar försök att förmå en annan person att begå terroristbrott och att delta i en terroristgrupps verksamhet. Rekrytering för terroristbrott (i den mening som avses i artikel 1 i 2002 års rambeslut) och rekrytering till en terroristgrupp (i den mening som avses i artikel 2 i 2002 års rambeslut) omfattas av en och samma bestämmelse i knappt hälften av medlemsstaterna (**Belgien, Tjeckien, Danmark, Spanien, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Slovenien, Finland**). Flera andra medlemsstater har separata bestämmelser för de två formerna av rekrytering (**Tyskland, Frankrike, Österrike, Storbritannien**). I en del medlemsstater tycks endast rekrytering för terroristbrott vara straffbart, och inte rekrytering för att delta i en terroristgrupps verksamhet enligt definitionen i artikel 2.2 i 2002 års rambeslut (**Bulgarien, Estland, Irland, Malta, Portugal, Rumänien, Slovakien, Sverige**, osäkert i **Cypern** och **Lettland** om hänvisningen till terroristhandlingar även avser deltagande i en terroristgrupp).

Av de medlemsstater som infört nya specifika bestämmelser för att inkludera de nya brottsrubriceringarna var det få som använde ordet ”förmå” i definitionen av rekrytering (**Kroatien, Luxemburg, Slovakien**: ”anmoda”; **Malta**: ”förmå” eller ”rekrytera”). Flertalet medlemsstater tycks ha valt ordet ”rekrytera” (**Belgien, Bulgarien, Tyskland, Estland, Irland, Italien, Spanien, Lettland, Litauen, Malta**: ”förmå” eller ”rekrytera”; **Portugal, Rumänien, Slovenien**: ”uttagning”; **Finland**) eller andra begrepp såsom ”söker förmå” (**Sverige**), ”anstifta” och ”uppmåna” (**Nederländerna**), ”anstiftan” (**Ungern**) eller ”uppmuntran” (**Cypern**). I vissa medlemsstater hävdas att begreppet ”rekrytera” skulle kräva något slags plan eller ett minimum av institutionella ramar som den rekryterade personen ska rätta sig efter (**Portugal**). Detta kan väcka tvivel om huruvida det i själva verket är brottsligt enligt de nationella bestämmelserna att uppmuntra en ”ensam aktör” att begå terroristbrott.

I de flesta medlemsstater talas om rekrytering (eller synonyma begrepp) i allmänna ordalag, men i ett fåtal medlemsstater beskrivs den straffbara handlingen närmare (i **Frankrike** omfattar definitionen att erbjuda gåvor eller andra förmåner för att hota eller pressa en person att begå terroristbrott). Det kan innebära att bestämmelsens räckvidd otillbörligt begränsas eftersom den inte omfattar fall där en person uppmuntras på andra sätt.

Ett fåtal medlemsstater klargör uttryckligen att rekrytering är straffbart även om personen i fråga inte samtycker till att begå terroristbrottet (**Cypern, Luxemburg**).

En del medlemsstater hänvisar till gällande eller allmänna bestämmelser som omfattar olika former av deltagande i terroristbrott (t.ex. **Tjeckien, Österrike**), medhjälp till terroristbrott (t.ex. **Polen**), stöd till en terroristgrupp (t.ex. **Tjeckien, Tyskland, Österrike**), anstiftan till att begå terroristbrott eller tillhöra en förbjuden grupp (t.ex. **Storbritannien**), försök till deltagande, konspiration (**Tyskland, Frankrike**: *association de malfaiteurs*) eller annan förberedande verksamhet (t.ex. **Ungern, Storbritannien**). En potentiell risk är att bestämmelser om stöd till terroristorganisationer eller deltagande i en konspiration inte innefattar rekrytering av ”ensamma aktörer ” (t.ex. **Tjeckien, Tyskland, Frankrike**,

Storbritannien). Det kan medföra problem om sådant agerande inte kriminaliseras genom någon annan bestämmelse. Användning av allmänna bestämmelser kan också leda till osäkerhet om huruvida osjälvständiga brottsformer faktiskt kriminaliseras. Det kommer att vara beroende av tolkningen och tillämpningen av begrepp som medhjälp eller förberedelse till terroristbrott.

I vissa fall tycks inte rekrytering omfatta alla brott som nämns i artikel 1.1 a–h i 2002 års rambeslut (**Italien**), medan andra medlemsstater kriminaliserar inte bara rekrytering för terroristbrott utan även rekrytering för medhjälp till (**Danmark**), förberedelse till (**Finland**) eller deltagande i (**Litauen, Slovenien, Slovakien**) terroristbrott. I några medlemsstater omfattar definitionen av rekrytering även finansiering av terrorism (**Danmark**). I en del medlemsstater kan en person som känner till att hans eller hennes verksamhet främjar terroristbrott straffas (**Finland**). Slutligen är det i vissa länder även straffbart att låta sig rekryteras (t.ex. **Danmark**).

2.1.3. *Utbildning för terroriststyften*

Utbildning för terroriststyften definieras i artikel 3.1 c i dess ändrade lydelse som att ”tillhandahålla instruktioner för tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller instruktioner om andra speciella metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 1.1 a–h och med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda för detta ändamål”.

Flertalet medlemsstater har antagit specifika bestämmelser som uttryckligen kriminaliserar instruktioner om metoder eller tekniker i syfte att begå terroristbrott, i ordalag som ligger nära lydelsen i 2008 års rambeslut (**Belgien, Tyskland, Irland, Kroatien, Italien, Cypern, Luxemburg, Malta, Österrike, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland, Sverige, Storbritannien**).

Några medlemsstater hänvisar i mer allmänna ordalag till ”utbildning för terroristbrott” (**Bulgarien, Danmark, Estland, Spanien, Lettland**) eller ”tillhandahållande av information, kunskap och färdigheter för att begå terroristbrott” (**Litauen, Nederländerna**), utan att nämna de specifika färdigheter som anges i artikel 3 i 2008 års rambeslut (även om ytterligare klargöranden i en del fall tycks ges i förklarande anmärkningar till lagen, t.ex. **Danmark**).

I de medlemsstater som använder sig av gällande allmänna bestämmelser om deltagande i eller förberedelse, medhjälp eller stöd till terroristbrott (**Tjeckien, Ungern, Polen**) är det oklart om den nationella lagstiftningen kriminaliserar tillhandahållande av utbildning i fall där inget terroristbrott eller försök till terroristbrott har begåtts. Det kommer i slutändan att vara beroende av tolkningen och tillämpningen av dessa begrepp i nationell lagstiftning. Vidare är det oklart om begreppet konspiration (t.ex. *association de malfaiteurs* i **Frankrike**) innefattar spridning av utbildningsmaterial utan någon fastställd koppling till en terroristgrupp.

Flertalet medlemsstater kriminaliserar både instruktioner och utbildning (t.ex. **Belgien, Danmark** som också nämner ”undervisning”, **Irland, Italien, Malta, Österrike, Portugal, Rumänien, Storbritannien**), medan några bara nämner utbildning (**Bulgarien, Estland, Spanien, Lettland, Finland**) eller någon form av instruktioner (**Tyskland, Kroatien och Cypern**: ”tillhandahålla vägledning”; **Luxemburg, Nederländerna**: ”tillhandahålla

information” och ”undervisa”; **Slovenien, Slovakien:** ”tillhandahålla sakkunskap”; **Sverige**). Begreppet ”utbildning” skulle kunna tolkas som att något slags förhållande krävs mellan den som utbildar och den som utbildas, medan ”instruktioner” skulle innefatta spridning av information för självinstruktion (t.ex. **Italien, Österrike**).

I vissa nationella bestämmelser görs ytterligare förtydliganden, t.ex. att utbildning är straffbart om den ges till en eller flera specifika personer (**Bulgarien, Storbritannien**) eller allmänt (**Storbritannien**) eller om färdigheterna kan utnyttjas för redan specificerade terroristhandlingar eller terroristbrott generellt (**Storbritannien**), eller att utbildning är straffbart även om den som utbildas inte kommer att genomföra eller delta i en terroristattack (**Danmark, Luxemburg**).

Uppsåt krävs vanligen för att handlingarna ska vara brottsliga, men i vissa medlemsstater räcker det med kännedom om att de instruktioner som ges uppmuntrar till terroristbrott (**Finland**) eller med oaktsamhet (**Storbritannien** när det gäller deltagande i träningsläger). I andra fall tycks det uppsåt som krävs förutsättas och bevisbördan ligger på svaranden, som måste visa att tillhandahållandet eller mottagandet av instruktioner eller utbildning skedde i enlighet med lagen (**Irland, Storbritannien**).

I en del medlemsstater innefattar inte terroristbrott för vilka utbildning tillhandahålls samtliga brott som nämns i artikel 1.1 i 2002 års rambeslut (t.ex. **Tyskland, Italien**), medan andra medlemsstater går längre än vad som krävs genom att t.ex. kriminalisera utbildning även i anslutning till finansiering av terrorism (**Danmark**) eller när färdigheterna ska användas av en terroristorganisation (**Cypern**). I några medlemsstater är utbildning straffbart inte bara om den ges i syfte att begå terroristbrott utan även om syftet är att delta i sådana handlingar (**Slovenien**) eller att begå brott som syftar till förberedelse eller medhjälp till terroristbrott (**Nederländerna, Finland, Storbritannien**) eller att bistå personer som begår eller förbereder terroristhandlingar (**Storbritannien**). Vidare kriminaliserar flera medlemsstater mottagande av utbildning eller instruktioner, även kallat ”passiv utbildning” (**Belgien, Danmark, Tyskland, Irland, Nederländerna, Österrike, Rumänien, Storbritannien**). Vissa medlemsstater har antagit kompletterande specifika bestämmelser som kriminaliserar deltagande i träningsläger (**Storbritannien**).

2.2. Brott med anknytning till terroristbrott

2.2.1. Medhjälp

Enligt artikel 4.1 i 2002 års rambeslut i dess ändrade lydelse ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga medhjälp till något av de nya brott som definieras i artikel 3. Nästan alla medlemsstater har kriminaliserat medhjälp till de nya brotten. I flertalet medlemsstater är allmänna bestämmelser om medhjälp automatiskt tillämpliga på de nya brotten. Endast **Cypern** har i de relevanta bestämmelserna uttryckligen angett att medhjälp till de nya brotten inte är ett brott.

2.2.2. Försök

Enligt artikel 4.4 i 2002 års rambeslut i dess ändrade lydelse har medlemsstaterna möjlighet att kriminalisera försök till utbildning eller rekrytering för terroristsyften. I de flesta medlemsstater är de allmänna reglerna om försök tillämpliga på samtliga brott utan närmare

distinktion eller förbehåll och därmed också på de nya terroristbrotten. De flesta medlemsstater har följaktligen kriminaliserat försök till rekrytering och utbildning i terroristsyften och försök till offentlig uppmaning (**Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Spanien, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen,**). I vissa medlemsstater tycks dock rättspraxis tyda på att allmänna bestämmelser om försök inte är tillämpliga på andra osjälvständiga brottsformer (t.ex. **Italien**).

I vissa medlemsstater är försök straffbart endast när det gäller grova brott, straffbara gärningar och brott med vissa minimipåföljder och inte när det gäller mindre allvarliga brott. I en del medlemsstater betecknas alla de tre nya brotten som sådana brott (**Danmark, Kroatien, Portugal**) medan så inte är fallet i andra medlemsstater. Försök är därför inte straffbart (**Tyskland; Slovenien** osäkert).

I andra medlemsstater är försök straffbart om det specifikt föreskrivs. Vissa medlemsstater har uttryckligen kriminaliserat försök att begå något av de tre nya brotten (**Irland, Sverige, Storbritannien**). Några har endast kriminaliserat försök att utbilda och rekrytera en person för terroristsyften (**Luxemburg, Slovakien, Finland**) medan andra inte kriminaliserar (**Cypern: straffbarhet för försök att begå de nya brotten utesluts uttryckligen; Rumänien**).

2.3. Påföljder för fysiska personer

Nivån för sanktioner och påföljder varierar avsevärt mellan medlemsstaterna.¹⁷ Det kortaste fängelsestraffet varierar från mindre än ett år till upp till 20 år. Det längsta fängelsestraffet varierar på samma sätt mellan två och 25 år eller livstid. Böter kan utdömas som ett alternativ (**Danmark, Tyskland, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Storbritannien**) eller ett komplement till fängelsestraff (**Belgien, Irland, Frankrike, Luxemburg, Storbritannien**).

Mer än hälften av medlemsstaterna utdömer samma påföljd för alla de tre nya brotten (**Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Irland, Kroatien, Luxemburg, Ungern, Malta, Polen, Slovenien, Slovakien, Sverige**). I medlemsstater med olika påföljder för de tre nya brotten är påföljderna för offentlig uppmaning i allmänhet lägre än för de andra två brotten (**Danmark, Tyskland, Spanien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien, Finland, Storbritannien**).

I medlemsstater där det är brottsligt både att bli rekryterad eller motta utbildning eller instruktioner och att rekrytera eller tillhandahålla utbildning eller instruktioner tillämpas i de flesta fall samma straffskala (**Danmark, Tyskland, Irland, Nederländerna, Österrike**). I andra fall är påföljden för deltagande i utbildning lägre än för tillhandahållande av utbildning (**Rumänien**). I medlemsstater som har kriminaliserat inte bara spridning utan även mottagande eller innehav av terroristpropaganda tillämpas också samma påföljder för båda brotten (**Tyskland, Storbritannien**). Där en distinktion görs mellan uppmaning till och rättfärdigande/förhäriligande av terrorism tillämpar vissa medlemsstater lägre påföljder för rättfärdigande av terrorism (**Danmark, Spanien,**), medan andra medlemsstater tillämpar samma påföljd (**Danmark, Österrike, Slovenien, Slovakien, Storbritannien**). I medlemsstater som kriminaliserar utbildning och instruktioner tillämpas i de flesta fall samma

¹⁷ En detaljerad översikt över de påföljder som tillämpas finns i tabell 2 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

påföljd för båda. I andra medlemsstater är dock påföljden för instruktioner lägre än påföljden för utbildning (**Österrike**). Flera medlemsstater tillämpar olika påföljder beroende på om rekrytering sker för en terroristgrupps räkning, varvid högre påföljder kan utdömas (**Danmark, Ungern, Österrike**).

3. AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR

Flertalet medlemsstater har antagit åtgärder för att kriminalisera offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristens syften i enlighet med 2008 års rambeslut. Kommissionen noterar att två medlemsstater (**Irland och Grekland**) ännu inte har genomfört 2008 års rambeslut och uppmanar dem att utan dröjsmål anta nödvändiga lagstiftningsåtgärder. De flesta medlemsstater följer i stort sett 2008 års rambeslut, men ett antal potentiella farhågor finns, i synnerhet i fråga om kriminalisering enligt nationella bestämmelser av "indirekt uppmaning" och rekrytering av "ensamma aktörer". Medlemsstaterna uppmanas att ge kommissionen närmare förklaringar och information så att bedömningen kan slutföras.

Diskussioner om hur lagstiftning om terroristbekämpning påverkar grundläggande rättigheter har ägt rum främst i samband med antagandet av åtgärder för att genomföra 2002 års rambeslut och även, i mindre utsträckning, i anslutning till de nya brottsrubriceringarna¹⁸. Frågor om grundläggande rättigheter kan ha betydelse för tolkningen och tillämpningen av de nationella bestämmelser varigenom de tre nya brottsrubriceringarna införs, men de tycks inte ha gjort det nödvändigt att begränsa tillämpningsområdet för de relevanta rättsliga bestämmelserna i nationell lagstiftning.¹⁹

Kommissionen noterar att berörda parter förespråkar ökat utbyte av erfarenheter och praxis mellan åklagare och domare och ser ett behov av att integrera brottsbekämpningsinsatser i en mer övergripande strategi som bör innefatta tidigt förebyggande av radikaliserings och rekrytering för terroristens syften.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att övervaka och utvärdera tillämpningen av straffrättsliga bestämmelser om terrorism i praktiken. I det sammanhanget bör skyddet av grundläggande rättigheter beaktas, liksom den bredare politiska strategin för att ta itu med radikaliserings och rekrytering för terroristens syften.

Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka effekterna av rambeslutet om terrorism, liksom beslutets effektivitet.

¹⁸ Diskussioner om bl.a. frågor som rör rättslig säkerhet, respekt för principen om proportionalitet hos påföljder för brott av förberedande art och den potentiella konflikten mellan yttrandefrihet och brottsrubriceringen offentlig uppmaning.

¹⁹ I sina underrättelser till kommissionen har medlemsstaterna inte åberopat artikel 2 eller 3 i 2008 års rambeslut för att begränsa tillämpningsområdet för de nya terroristbrottsrubriceringarna eller hänvisa till farhågor i fråga om grundläggande rättigheter som en orsak att inte införa de nya brottsrubriceringarna.