



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 08.06.2004  
COM(2004)409 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE**

**op basis van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake  
terrorismebestrijding**

**{SEC(2004)688}**

## INHOUDSOPGAVE

1.	ACHTERGROND.....	3
2.	METHODE EN CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN HET KADERBESLUIT.....	4
2.1.1.	Kaderbesluiten ex-artikel 34, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie .....	4
2.1.2.	Evaluatiecriteria .....	4
2.1.3.	Evaluatiekader.....	5
3.	EVALUATIE .....	6

## 1. ACHTERGROND

Ingevolge artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding<sup>1</sup> (hierna "het kaderbesluit" genoemd) moet de Commissie een schriftelijk verslag opstellen over de maatregelen die de lidstaten hebben getroffen om aan de bepalingen van dit instrument te voldoen.

Op grond van lid 1 van dit artikel moeten deze maatregelen uiterlijk op 31 december 2002 zijn getroffen, terwijl lid 2 bepaalt dat de lidstaten uiterlijk op deze datum ook de tekst van de bepalingen waarmee dit kaderbesluit is omgezet in nationaal recht, moeten hebben medegedeeld. Op basis van deze informatie en het schriftelijke verslag van de Commissie controleert de Raad dan uiterlijk op 31 december 2003 in hoeverre de lidstaten de maatregelen hebben getroffen die noodzakelijk zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

De waarde en de precisie van dit verslag zijn onlosmakelijk verbonden met de kwaliteit en actualiteit van de aan de Commissie toegezonden informatie. Bij brief van 9 december 2002 heeft de Commissie de lidstaten gewezen op hun verplichtingen. Op 31 december 2002 hadden echter slechts vijf lidstaten (Oostenrijk, Duitsland, Ierland, Italië en Portugal) informatie over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit ingediend bij de Commissie en slechts twee van deze landen hadden ook de desbetreffende omzettingbepalingen bijgevoegd. Een document op basis van deze gegevens heeft praktisch geen waarde. Daarom heeft de Commissie ook te late reacties in aanmerking moeten nemen en aanvullende informatie moeten verzamelen bij de contactpersonen, voorzover deze door de lidstaten waren aangewezen. Eind februari 2003 hadden nog zeven andere landen (België, Denemarken, Frankrijk, Finland, Griekenland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) gereageerd, maar in slechts twee gevallen werd melding gemaakt van nieuwe ontwerp-wetgeving. Op 5 november 2003 kwam Zweden als dertiende lidstaat met een reactie. Van Luxemburg en Nederland is niets vernomen.

Derhalve is, hoewel overeenkomstig artikel 11, lid 2, van het kaderbesluit eigenlijk 31 december 2002 de uiterste termijn voor de indiening van de tekst van de uitvoeringsbepalingen was, tot de peildatum van 15 februari 2004 ook rekening gehouden met aanvullende informatie. In dit verslag wordt dus aan de hand van de rechtsvoorschriften die de Commissie op die datum had ontvangen, de stand van zaken bij de omzetting van het kaderbesluit in kaart gebracht. Een werkdocument van de diensten van de Commissie dat betrekking heeft op dit verslag, bevat een gedetailleerde analyse van de nationale maatregelen die met het oog op het kaderbesluit zijn getroffen, alsmede een tabel waarin op basis van de informatie die de Commissie heeft ontvangen, een overzicht wordt gegeven van de nationale omzettingbepalingen voor elk artikel. De Commissie zal in een aanvullend verslag de na deze datum verstrekte informatie in aanmerking nemen en zo nodig de informatie over de nationale wetgeving bijwerken.

---

<sup>1</sup> PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3.

## 2. METHODE EN CRITERIA VOOR DE EVALUATIE VAN HET KADERBESLUIT

### 2.1.1. *Kaderbesluiten ex-artikel 34, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie*

Dit kaderbesluit is gebaseerd op het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), en met name op artikel 29, artikel 31, onder e), en artikel 34, lid 2, onder b).

Kaderbesluiten kunnen als juridisch instrument het best worden vergeleken met een richtlijn<sup>2</sup>. Beide instrumenten zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Kaderbesluiten hebben echter geen rechtstreekse werking.

### 2.1.2. *Evaluatiecriteria*

Een aantal voor richtlijnen ontwikkelde algemene criteria om objectief te kunnen beoordelen of deze volledig ten uitvoer zijn gelegd, kan mutatis mutandis ook op kaderbesluiten worden toegepast:

1. de vorm en middelen om het resultaat te bereiken, moeten zo worden gekozen dat de richtlijn effectief werkt, rekening houdend met zijn doelstellingen<sup>3</sup>;
2. elke lidstaat is verplicht de richtlijnen zodanig ten uitvoer te leggen dat voldaan is aan de eisen duidelijkheid en rechtszekerheid, en moet dus de bepalingen van de richtlijn in verbindende nationale voorschriften omzetten<sup>4</sup>;
3. omzetting betekent niet noodzakelijk dat precies dezelfde bewoordingen worden gebruikt: een algemene wettelijke context (zoals reeds bestaande gepaste maatregelen) kan voldoende zijn, zolang een volledige toepassing van de richtlijn op een voldoende duidelijke en precieze wijze verzekerd is<sup>5</sup>;
4. richtlijnen moeten ten uitvoer worden gelegd binnen de periode die erin is voorgeschreven<sup>6</sup>.

Beide instrumenten zijn verbindend ten aanzien van de te bereiken resultaten. Dit kan worden gedefinieerd als een wettelijke of feitelijke situatie die recht doet aan de belangen die het instrument overeenkomstig het Verdrag moet dienen<sup>7</sup>.

De in artikel 11 voorgeschreven algemene evaluatie van de mate waarin de lidstaten hebben voldaan aan het kaderbesluit, is voorzover mogelijk gebaseerd op de bovengenoemde criteria.

---

<sup>2</sup> Artikel 249 van het EG-Verdrag.

<sup>3</sup> Zie jurisprudentie over de uitvoering van richtlijnen: zaak 48/75 *Royer* [1976], Jurisprudentie 497-518.

<sup>4</sup> Zie jurisprudentie over de uitvoering van richtlijnen: zaak 239/85 *Commissie v. België* [1986], Jurisprudentie 3645-3659. Zie ook zaak 300/81 *Commissie v. Italië* [1983], Jurisprudentie 449-456.

<sup>5</sup> Zie jurisprudentie over de uitvoering van richtlijnen, zoals zaak 29/84 *Commissie v. Duitsland* [1985], Jurisprudentie 1661-1673.

<sup>6</sup> Zie jurisprudentie over de uitvoering van richtlijnen, zoals zaak 52/75 *Commissie v. Italië* [1976], Jurisprudentie 277-284. Zie, algemeen, de jaarverslagen van de Commissie over de toepassing van het Gemeenschapsrecht, bijvoorbeeld COM(2001) 309 def.

<sup>7</sup> Zie P.J.G. Kapteyn en P. Verloren van Themaat: "Introduction to the Law of the European Communities", derde editie, 1998, blz. 328.

### 2.1.3. Evaluatiekader

Een eerste inleidende opmerking betreft de (juridische) context en follow-up van het evaluatieverslag. Terwijl de Commissie in de eerste pijler de bevoegdheid heeft om tegen een lidstaat een inbreukprocedure te starten, biedt het VEU deze mogelijkheid niet. Daarom wijkt dit verslag qua aard en doelstelling af van een verslag over de tenuitvoerlegging door de lidstaten van een eerstepijlerrichtlijn. Daar de Commissie echter volledig wordt betrokken bij werkzaamheden in de derde pijler<sup>8</sup>, is het niet meer dan logisch om haar ook te belasten met de feitelijke evaluatie van de uitvoeringsmaatregelen op grond waarvan de Raad kan controleren in hoever de lidstaten de maatregelen hebben getroffen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Verder moet het kaderbesluit niet worden gezien als een reeks losse voorschriften, maar als een geheel: als een systeem waarvan de elementen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Ingevolge het besluit moeten de lidstaten expliciet begrippen als "terroristische misdrijven" en met name "terroristisch oogmerk", waarop ook de artikelen 2 ("Strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep") en 3 ("Strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten") impliciet betrekking hebben, in hun rechtsstelsels verankeren. Deze verplichting vloeit voort uit de verplichting van artikel 5, lid 2, om op terroristische misdrijven vrijheidsstraffen te stellen die hoger zijn dan de straffen die het nationale recht kent voor dergelijke "normale" feiten. Bovendien gaan de verplichtingen van artikel 9, dat voorziet in verruiming van de extraterritoriale rechtsmacht zonder de mogelijkheid tot het afleggen van een verklaring, en dat prioritare factoren vaststelt waarmee bij positieve bevoegdheidsconflicten rekening gehouden moet worden, ook verder dan die welke gewoonlijk bij kaderbesluit worden opgelegd. Bijgevolg wijkt dit kaderbesluit hoewel het qua structuur lijkt op andere instrumenten die een harmonisatie van een bepaald deel van het strafrecht beogen, af van die welke geen verankering van "specifieke misdrijven" in het rechtsstelsel vereisen als het strafbare gedrag al onder een generieke strafrechtbepaling valt<sup>9</sup>. In deze gevallen kunnen sanctieverplichtingen ook worden nagekomen door toepassing van de algemene voorschriften terzake.

Hoewel alle artikelen afzonderlijk geëvalueerd kunnen en zullen worden, kunnen deze niet los van elkaar worden gezien. Als een bepaald artikel niet of onvolledig ten uitvoer wordt gelegd, heeft dit gevolgen voor daarmee samenhangende voorschriften die op zich lijken te voldoen aan het kaderbesluit, en voor het systeem als zodanig. Omdat er verschillen blijven bestaan, zal evenwel in voorkomende gevallen in de evaluatie rekening worden gehouden met het algemene strafrecht van de lidstaten.

---

<sup>8</sup> Artikel 36, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>9</sup> Zo kan diefstal van een creditcard, waarop artikel 2, onder a), van het Kaderbesluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten betrekking heeft, ook vallen onder een algemene diefstalbepaling in het wetboek van strafrecht.

### 3. EVALUATIE

Slechts een zeer gering aantal lidstaten hebben alle relevante teksten van hun uitvoeringsbepalingen op tijd ingediend bij de Commissie. Derhalve berusten de feitelijke evaluatie en daaropvolgende conclusies soms op onvolledige informatie. De Commissie heeft van Luxemburg en Nederland helemaal geen informatie en van Griekenland geen concrete informatie ontvangen. De stand van zaken bij de omzetting van de voorschriften in de twaalf andere lidstaten luidt als volgt:

**Artikel 1:** Acht lidstaten hebben terroristische misdrijven als een apart delict in hun strafrecht opgenomen, maar er bestaan wel verschillen in de mate waarin en wijze waarop het artikel ten uitvoer is gelegd. Ierland werkt nog aan de wijziging van de wetgeving terzake. In Italië en het Verenigd Koninkrijk is slechts voor een beperkt aantal specifieke terroristische misdrijven wetgeving ingevoerd en wordt aansluitend bij gewone misdrijven met een terroristisch oogmerk dit oogmerk als verzwarende omstandigheid aangemerkt (Italië) of daarop een algemene definitie van terrorisme toegepast (Verenigd Koninkrijk). Duitsland lijkt dit artikel niet op de vereiste wijze te hebben omgezet.

**Artikel 2:** De meeste lidstaten beschikken over wetgeving of zullen wetgeving invoeren waarin terroristische gedragingen die verband houden met een terroristische groepering, apart strafbaar worden gesteld. In Zweden en Denemarken zijn (met uitzondering van bepaalde activiteiten waaraan wordt deelgenomen) terroristische groeperingen en het leiden van of het deelnemen aan de activiteiten ervan niet expliciet strafbaar gesteld, maar in een aantal gevallen kan iemand met dergelijke gedragingen wel als hoofd- of mededader van het desbetreffende terroristische misdrijf worden gestraft.

**Artikel 3:** Slechts vier lidstaten blijken over wetgeving te beschikken die volledig aan dit artikel voldoet. Ierland zal waarschijnlijk aan de eisen voldoen als zijn nieuwe wetgeving van kracht wordt. De resterende lidstaten die informatie hebben verstrekt aan de Commissie, zullen hun verplichtingen slechts ten dele kunnen nakomen.

**Artikel 4:** Hoewel maar een paar lidstaten specifieke voorschriften terzake hebben ingevoerd, zullen ze, zo lijkt het, door toepassing van algemene voorschriften voor medeplichtigheid en voorbereidingshandelingen tot een misdrijf impliciet aan dit artikel kunnen voldoen, mits de voorgaande artikelen volledig ten uitvoer zijn gelegd.

**Artikel 5:** Hoewel slechts twee lidstaten in de aan de Commissie verstrekte informatie uitdrukkelijk daarnaar verwijzen, lijken ze alle te kunnen voldoen aan de verplichtingen van lid 1. Acht lidstaten zijn erin geslaagd of zullen erin slagen de verplichting van lid 2 na te komen. Bij Duitsland, Spanje, Ierland en het Verenigd Koninkrijk is onduidelijk of voor alle relevante misdrijven zwaardere straffen zijn voorzien. Wat lid 3 betreft, leggen zeven lidstaten voor het leiden van een terroristische groepering de vereiste straf op en drie andere lidstaten waar deze gedraging niet specifiek strafbaar wordt gesteld, zouden ook ten dele aan dit voorschrift voldoen. Spanje voldoet alleen aan dit voorschrift wat betreft het leiden van een terroristische groepering die slechts dreigt met terreuraanslagen. Voor het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering voldoen acht lidstaten geheel aan de eisen, terwijl voor vier andere lidstaten geldt dat ze ten dele daaraan voldoen.

**Artikel 6:** De wetgeving van zes lidstaten houdt met de in dit artikel genoemde bijzondere omstandigheden rekening, terwijl de andere lidstaten geen gewag maken van bijzondere maatregelen om dit facultatieve voorschrift ten uitvoer te leggen.

**Artikel 7:** Acht lidstaten beschikken over wetgeving of zullen na afronding van de wetgevingsprocedure over wetgeving beschikken waarin rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor terroristische misdrijven. Slechts vier van deze landen hebben echter voldoende informatie verstrekt waaruit blijkt dat ze kunnen voldoen aan artikel 7, lid 2. De informatie van Spanje, Oostenrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk is onvoldoende om dit artikel als volledig omgezet te kunnen aanmerken.

**Artikel 8:** Zeven lidstaten beschikken over wetgeving of zullen wetgeving invoeren die het mogelijk maakt rechtspersonen strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes op te leggen. De meeste van deze landen passen ook een aantal of alle in deze bepaling vermelde facultatieve sancties toe.

**Artikel 9:** Alle lidstaten zullen waarschijnlijk aan dit artikel kunnen voldoen op het punt van de toepassing van het territorialiteitsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 9, lid 1, onder a) en b), en artikel 9, lid 4. Wat de extraterritoriale rechtsmacht betreft, bestaan in de meerderheid van de lidstaten (binnenkort) regels die in uiteenlopende mate aansluiten op de beginselen van actieve en passieve personaliteit, zoals voorgeschreven in artikel 9, lid 1, onder c) en e). Artikel 9, lid 1, onder d), is alleen in Oostenrijk expliciet omgezet en hetzelfde zal binnenkort voor Ierland gelden, maar ook de wetgeving van Italië, Portugal en Finland lijkt in overeenstemming met deze bepaling. Acht lidstaten beschikken over wetgeving of zullen wetgeving invoeren die voldoet aan artikel 9, lid 3, en drie andere landen zullen ten dele daaraan kunnen voldoen. Ten slotte lijkt geen enkele lidstaat de in artikel 9, lid 2, vermelde criteria voor het oplossen van positieve bevoegdheidsconflicten in zijn wetgeving te hebben verankerd, met uitzondering van Ierland, dat dit voorschrift ten dele zal omzetten.

**Artikel 10:** Alleen Oostenrijk heeft voldoende informatie verstrekt waaruit blijkt dat is voldaan is aan artikel 10, lid 1, maar het lijkt waarschijnlijk dat in alle lidstaten terroristische misdrijven met het oog op onderzoek en vervolging worden aangemerkt als een openbaar misdrijf. Acht lidstaten hebben informatie verstrekt over aanvullende maatregelen om overeenkomstig artikel 10, lid 2, de familie van slachtoffers bij te staan.

**Artikel 12:** De Commissie heeft geen informatie ontvangen over omzetting in Gibraltar.

Derhalve verzoekt de Commissie de lidstaten die het kaderbesluit nog niet volledig in nationaal recht hebben omgezet, snel daarvoor zorg te dragen, haar onverwijld in kennis te stellen van de getroffen maatregelen en de tekst van de van kracht zijnde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen mee te zenden.