



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.11.2007
COM(2007) 681 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

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

{SEC(2007) 1463}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

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

INHOUDSOPGAVE

1.	ACHTERGROND.....	3
1.1.	Het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding.....	3
1.2.	Het eerste verslag	3
1.3.	Het huidige verslag	3
2.	METHODE EN CRITERIA VOOR DE BEOORDELING VAN HET KADERBESLUIT.....	4
3.	BEOORDELING	4
3.1.	Lidstaten die voor het eerst worden beoordeeld	4
3.2.	Lidstaten die voor de tweede maal worden beoordeeld	7
4.	CONCLUSIES	10

1. ACHTERGROND

1.1. Het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding

Het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding¹ (hierna „het kaderbesluit” genoemd) vormt een belangrijk instrument in de strijd tegen terrorisme.

Het kaderbesluit harmoniseert de definitie van terroristische misdrijven in alle lidstaten en garandeert dat zij ten aanzien van natuurlijke en rechtspersonen die dergelijke strafbare feiten hebben gepleegd of daarvoor aansprakelijk zijn, voorzien in straffen en sancties die in overeenstemming zijn met de ernst van dergelijke strafbare feiten. Het stelt regels ten aanzien van de rechtsmacht vast die moeten waarborgen dat terroristische misdrijven doeltreffend kunnen worden vervolgd. Jegens de slachtoffers van terroristische misdrijven, die kwetsbaar zijn, stelt het specifieke maatregelen vast.

1.2. Het eerste verslag

Ingevolge artikel 11 van het kaderbesluit moet de Commissie een schriftelijk verslag opstellen over de maatregelen die de lidstaten hebben getroffen om aan de bepalingen van dit instrument te voldoen.

In overeenstemming met dat artikel werden op 8 juni 2004 een verslag van de Commissie² en een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie³ goedgekeurd.

Omdat de Commissie op dat ogenblik geen informatie van Luxemburg en Nederland had ontvangen en geen specifieke informatie van Griekenland, waren Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Finland, Duitsland, Ierland, Italië, Portugal, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk de lidstaten die werden beoordeeld.

Op 25 en 26 oktober 2004 heeft de Raad zijn antwoord op het verslag van de Commissie goedgekeurd⁴, waarin hij een verzoek richt tot:

- de lidstaten die nog niet volledig aan het kaderbesluit voldoen, om dit zo snel mogelijk te doen en informatie over de geboekte vooruitgang te verstrekken;
- de betrokken lidstaten om de nadere informatie te verschaffen waarom in het Commissieverslag wordt gevraagd;
- de nieuwe lidstaten om informatie over de uitvoering van het kaderbesluit te verstrekken.

Deze informatie had uiterlijk op 31 december 2004 aan de Raad en de Commissie moeten zijn verstrekt.

1.3. Het huidige verslag

Alle lidstaten hebben de Commissie tegen de afsluitingsdatum van 31 december 2006 informatie verstrekt. In dit verslag wordt de stand van zaken bij de omzetting van het kaderbesluit in kaart gebracht op basis van de wetgeving die op die datum aan de Commissie

¹ PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3.

² Verslag van de Commissie op basis van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding [COM(2004) 409 definitief van 8.6.2004].

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het Verslag van de Commissie op basis van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding [SEC(2004) 688 van 8.6.2004].

⁴ Raadsdocument 11687/2/04 REV 2 DROIPEN 40 van 12.10.2004.

was medegedeeld⁵. Het verslag is opgesteld rekening houdend met alle informatie over de uitvoering van het kaderbesluit die de Commissie na het opstellen van het eerste verslag heeft ontvangen, met inbegrip van de opmerkingen van sommige lidstaten over de exacte omvang van hun uitvoering en de beoordeling van het eerste verslag. In een werkdocument van de diensten van de Commissie dat dit verslag begeleidt, is een gedetailleerde analyse opgenomen van de nationale maatregelen die getroffen zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen, alsmede een tabel waarin op basis van de informatie die de Commissie heeft ontvangen, voor elk artikel een overzicht van de nationale omzettingbepalingen wordt gegeven.

2. METHODE EN CRITERIA VOOR DE BEOORDELING VAN HET KADERBESLUIT

De beoordelingscriteria die zijn toegepast bij het opstellen van dit verslag verschillen niet van de criteria die zijn toegepast bij het opstellen van het eerste verslag en die in dat verslag zijn beschreven⁶.

De achtergrond van de beoordeling is in wezen dezelfde als die welke in het eerste beoordelingsverslag is beschreven⁷. Er moet echter rekening worden gehouden met een aanvullende omstandigheid: het huidige beoordelingsverslag is beïnvloed door het bestaan van een vorig beoordelingsverslag. Het maakt een onderscheid tussen lidstaten die reeds in het eerste verslag zijn beoordeeld en lidstaten die voor het eerst worden beoordeeld. De eerstgenoemde worden in beschouwing genomen op basis van de vaststellingen van het vorige verslag en de aanvullende informatie die zij hebben verstrekt. Voor laatstgenoemde lidstaten is een volledig nieuwe beoordeling vereist. Doch ook in dat geval eerbiedigt de huidige beoordeling de interpretatie van de bepalingen van het kaderbesluit die in het eerste verslag is gegeven, wordt op die interpretatie voortgebouwd en wordt er herhaaldelijk naar verwezen.

Ten slotte brengt de Commissie in verband met artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit in herinnering dat antiterrorismemaatregelen, zoals uitvoeringswetgeving, met volledige eerbiediging van de grondrechten en van het beginsel van de rechtsstaat moeten worden toegepast. De Commissie zal aan dit aspect bijzondere aandacht blijven besteden. Hoe sterker de garanties dat de EU en alle lidstaten bij de uitvoering van het recht van de Unie de grondrechten eerbiedigen, hoe groter de kans dat de Unie in de strijd tegen terrorisme werkelijke vooruitgang boekt.

3. BEOORDELING

3.1. Lidstaten die voor het eerst worden beoordeeld

Deze groep lidstaten omvat de lidstaten die vóór de uitbreiding van 1 mei 2004 lid van de EU waren, doch die in het eerste verslag niet werden beoordeeld (Griekenland, Luxemburg en

⁵ Met uitzondering van de inwerkingtreding of de vooruitgang van relevante wetswijzigingen of voorstellen waarvan de Commissie al voordien in kennis was gesteld. In het verslag is derhalve rekening gehouden met de inwerkingtreding van de wijzigingen van het Estse Strafwetboek van 15 maart 2007 en met het Cypriotische wetsvoorstel inzake terrorisme en aanverwante zaken dat in 2006 bij de Huis van afgevaardigden is ingediend.

⁶ Verslag van de Commissie op basis van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding [COM(2004) 409 definitief van 8.6.2004, blz. 4-5].

⁷ Verslag van de Commissie op basis van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding [COM(2004) 409 definitief van 8.6.2004, blz. 4-5].

Nederland)⁸ en alle lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden. Maar weinig lidstaten hebben alle relevante teksten van hun uitvoeringsbepalingen op tijd bij de Commissie ingediend. Derhalve berusten de feitelijke beoordeling en de daaruit getrokken conclusies soms op onvolledige informatie. Na beoordeling van de door de dertien lidstaten verstrekte informatie kan de situatie in verband met de uitvoering van het kaderbesluit als volgt worden samengevat:

Artikel 1: Tsjechië, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Malta, Nederland en Slowakije hebben artikel 1 correct uitgevoerd in die zin dat zij terroristische misdrijven als een aparte categorie misdrijven strafbaar hebben gesteld, terwijl Cyprus zijn wetgeving momenteel in die zin aan het wijzigen is. In de andere lidstaten die hier in beschouwing worden genomen, zijn er enkele bedenkingen bij de techniek die is gebruikt om terroristische misdrijven te definiëren: Luxemburg voorziet niet in een opsomming van terroristische misdrijven, Slovenië gebruikt alleen een algemene definitie van terroristische misdrijven, Litouwen lijkt het aan een volledige definitie te ontbreken en Polen definieert alleen het terroristische oogmerk. Voorts lijkt het Litouwen, Polen en Slovenië aan een bepaling te ontbreken die deze gewone misdrijven koppelt aan de definities van terrorisme of deze als terroristische misdrijven kwalificeert indien er sprake is van een terroristisch oogmerk.

Artikel 2: Estland, Griekenland, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen en Slowakije hebben dit artikel correct uitgevoerd door specifieke bepalingen vast te stellen die feiten met betrekking tot een terroristische groep strafbaar stellen. Het Cypriotische wetsvoorstel zal ook concrete bepalingen te dien einde invoeren. Litouwen maakt gebruik van een gemengde formule waarin de algemene bepalingen inzake criminele bendes de aanvulling vormen op de beperkte bepaling die specifiek op terroristische groepen betrekking heeft. Deze bepaling lijkt echter niet het leiden van een terroristische groep te dekken. Hongarije stelt evenmin het leiden van een terroristische groep strafbaar. In Tsjechië zijn terroristische groepen als zodanig en het leiden van of het deelnemen aan hun activiteiten niet specifiek strafbaar gesteld, doch het verlenen van steun aan het plegen van terroristische misdrijven is wel strafbaar gesteld. In Letland is het leiden van een terroristische groep strafbaar gesteld, terwijl het deelnemen enkel strafbaar is wanneer het gepaard gaat met het plegen van specifieke terroristische misdrijven. Beide landen beroepen zich echter op algemene bepalingen die het deelnemen aan een criminele organisatie of aan georganiseerde groepen strafbaar stellen. De Sloveense wetgeving bevat evenmin een specifieke bepaling die op terroristische groepen van toepassing is: krachtens deze wetgeving is een dergelijk begrip verstaan onder het ruimere concept van „criminele vereniging”.

Artikel 3: alleen Griekenland, Malta en Nederland hebben dit artikel betreffende strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten volledig uitgevoerd. Cyprus is momenteel bezig zijn wetgeving te wijzigen. De overige lidstaten zullen in sommige gevallen soortgelijke resultaten behalen door deze misdrijven te behandelen als daden van samenwerking met een terroristische groep of als het deelnemen aan specifieke terroristische misdrijven, waardoor zij de verplichtingen uit hoofde van dit artikel ten dele naleven.

Artikel 4: Tsjechië, Estland, Griekenland, Hongarije, Malta, Nederland, Polen, Slowakije, Letland, Litouwen en Slovenië hebben verwezen naar de algemene regels inzake

⁸ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag van de Commissie op basis van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorisme [SEC(2004) 688], blz. 4, dat hierna het eerste beoordelingsverslag wordt genoemd. Luxemburg en Nederland verstrekten geen informatie, terwijl Griekenland er zich toe beperkte te melden dat het kaderbesluit reeds in het nationale rechtsstelsel was opgenomen, zonder dienaangaande informatie of wetteksten mede te delen.

medeplichtigheid en de voorbereidingshandelingen tot een misdrijf die in hun respectieve strafrechtsstelsels zijn opgenomen, waardoor hun wetgeving impliciet aan dit artikel voldoet. Tsjechië, Estland, Hongarije, Litouwen en Malta hebben daarnaast specifieke bepalingen inzake terrorisme goedgekeurd. In Cyprus zullen de algemene regels inzake medeplichtigheid en de voorbereidingshandelingen tot een misdrijf door de wetwijzigingen aan het terroristische oogmerk worden gekoppeld.

Artikel 5: ofschoon alleen de door Cyprus geplande wetwijzigingen uitdrukkelijk naar uitlevering op grond van terroristische misdrijven verwijzen, lijkt het dat alle lidstaten voldoen aan de voorwaarden van lid 1, dat de lidstaten verplicht om op de in de artikelen 1 tot en met 4 bedoelde strafbare feiten doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen te stellen, die kunnen leiden tot uitlevering. Griekenland, Estland, Hongarije, Luxemburg, Malta, Nederland en Polen hebben lid 2 correct uitgevoerd en dit zal ook het geval zijn voor het Cypriotische wetsvoorstel. De andere beoordeelde lidstaten hebben geen specifieke verzwarende bepalingen ingevoerd noch gelijkwaardige gewone misdrijven vastgesteld, waardoor de sancties kunnen worden vergeleken en de uitvoering kan worden beoordeeld. Alle lidstaten behalve Slovenië hebben de bepaling van lid 3 in verband met het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep correct uitgevoerd of zullen deze correct uitvoeren. De bepaling in verband met het leiden van een terroristische groep hebben de meeste lidstaten correct uitgevoerd. Hongarije en Slovenië hebben echter niet de vereiste minimumstraffen opgelegd en Griekenland en Polen hebben gekozen voor een formule die niet uitsluit dat vrijheidsstraffen van vijftien jaar worden opgelegd, doch die dat evenmin garandeert.

Artikel 6: alleen Griekenland, Hongarije en Luxemburg, en Cyprus na het voltooiën van de wetgevingsprocedure, hebben specifieke verzachtende omstandigheden ingevoerd voor de straf die op terroristische misdrijven is gesteld, rekening houdend met sommige van de bijzondere omstandigheden waarvan in dit artikel sprake is. Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije en Slovenië hebben verwezen naar de meer algemene regels inzake verzachtende omstandigheden, terwijl de overige betrokken lidstaten geen wetgeving hebben medegedeeld die uitvoering geeft aan deze optionele bepaling.

Artikel 7: Tsjechië, Letland en Slowakije hebben niet voorzien in de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor terroristische misdrijven, zoals door lid 1 opgelegd, en Luxemburg heeft de relevante bepalingen niet medegedeeld. De overige beoordeelde lidstaten hebben lid 1 correct uitgevoerd. Hun bepalingen gaan vaak verder dan het door het kaderbesluit verlangde minimumniveau, hetzij omdat zij meer dan één criterium hebben vastgesteld, hetzij omdat zij ruimere criteria hebben bepaald. Alleen Griekenland, Hongarije, Litouwen, Malta, Polen en Slovenië hebben regels vastgesteld die lid 2 uitdrukkelijk uitvoeren, met inbegrip van gebrekkig toezicht of gebrekkige controle als een bron van aansprakelijkheid voor rechtspersonen. In sommige van de overige lidstaten kan dit lid echter worden geacht te zijn gedekt door meer algemene formuleringen. Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Nederland en Slovenië hebben allen lid 3 uitgevoerd, door te bepalen dat de aansprakelijkheid van rechtspersonen niet uitsluit dat tegen de natuurlijke personen die de daders zijn, een strafvervolging wordt ingesteld.

Artikel 8: met uitzondering van Tsjechië, Luxemburg en Slowakije hebben alle lidstaten wetgeving of ontwerp-wetgeving medegedeeld die voorziet in sancties ten aanzien van rechtspersonen en die voldoet aan de minimumverplichting van artikel 8 om te voorzien in strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes. De uitvoering die Letland aan artikel 8 heeft gegeven, wordt echter belemmerd door de onjuiste omzetting van artikel 7. Voorts passen de meeste lidstaten alle of sommige van de optionele sancties toe die in deze bepaling

zijn opgegeven en sommige voorzien in aanvullende, niet in het kaderbesluit vermelde sancties.

Artikel 9: de wetgeving van alle lidstaten zal vermoedelijk aan dit artikel kunnen voldoen op het punt van de toepassing van het territorialiteitsbeginsel, dat is 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 regels die - ten minste gedeeltelijk – de in artikel 9, lid 1 onder c) en e), vastgelegde beginselen van actieve en passieve personaliteit dekken of zullen die regels er komen. Artikel 9, lid 1, onder d), is alleen uitdrukkelijk omgezet door Malta, terwijl Nederland en Slovenië hebben verwezen naar regels die dit lid ten dele dekken. Artikel 9, lid 3, is uitdrukkelijk uitgevoerd door Estland, Luxemburg, Malta, Nederland, Slowakije en Slovenië. Dankzij de clausules van universele rechtsmacht in de Griekse, de Litouwse, de Poolse, de Slowaakse en de Sloveense wetgeving en in het Cypriotische wetsvoorstel voldoen deze lidstaten ten minste gedeeltelijk aan de leden 1 en 3 bij gebrek aan uitdrukkelijke uitvoering. Ofschoon Litouwen artikel 9, lid 2, ten dele heeft omgezet, lijkt ten slotte geen enkele van de overige lidstaten de criteria voor het oplossen van positieve bevoegdheidsconflicten in zijn wetgeving te hebben opgenomen.

Artikel 10: ofschoon alleen Estland, Polen en Slowakije verwezen hebben naar specifieke artikelen die het beginsel van ambtshalve vervolging vastleggen, lijkt het waarschijnlijk dat terroristische misdrijven met het oog op onderzoek en vervolging in alle lidstaten als inbreuken op de openbare orde worden beschouwd. Alleen Estland en Slovenië hebben voorzien in concrete bepalingen inzake de bijstand aan de families van de slachtoffers, waarnaar lid 2 verwijst.

3.2. Lidstaten die voor de tweede maal worden beoordeeld

Artikel 1: het eerste beoordelingsverslag concludeerde dat Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Finland, Portugal, Spanje en Zweden artikel 1 correct hadden uitgevoerd in die zin dat zij terroristische misdrijven specifiek als een aparte categorie misdrijven strafbaar hadden gesteld, terwijl Ierland nog aan de wijziging van zijn wetgeving ter zake aan het werken was. Volgens het verslag voorzagen Italië en het Verenigd Koninkrijk slechts in een beperkt aantal specifieke terroristische misdrijven en werden voorts gewone misdrijven als een terroristisch misdrijf aangemerkt op grond van een terroristisch oogmerk als een verzwarende omstandigheid (Italië) of door toepassing van een algemene definitie van terrorisme (Verenigd Koninkrijk). Het verslag concludeerde dat de Duitse wetgeving niet voldeed aan artikel 1 van het kaderbesluit⁹.

Op basis van de nadere informatie die door de lidstaten is verstrekt, kan de Commissie concluderen dat artikel 1 in ruimere mate is nageleefd. Geen van de ingediende opmerkingen neemt echter volledig de twijfels weg die de Commissie in het eerste verslag had geuit. Alleen de Ierse bepalingen, die inmiddels in werking zijn getreden, bevestigen dat het rechtsstelsel van Ierland voldoet aan artikel 1.

Artikel 2: het eerste beoordelingsverslag concludeerde dat de meeste lidstaten wetgeving hadden of zouden hebben die strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep apart strafbaar stelt. Alleen in Zweden en Denemarken is het leiden van of het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep niet specifiek strafbaar gesteld, ofschoon in sommige gevallen een persoon met dergelijke gedragingen wel als hoofd- of mededader van het desbetreffende terroristische misdrijf kan worden gestraft¹⁰.

⁹ Zie het eerste beoordelingsverslag (samenvatting), blz. 7.

¹⁰ Zie het eerste beoordelingsverslag (samenvatting), blz. 6.

De Commissie wenst te verduidelijken dat het leiden van een terroristische groep en het deelnemen aan zijn activiteiten in Zweden weliswaar nog steeds niet specifiek strafbaar zijn gesteld, doch de ruim geformuleerde bepalingen van deze lidstaat inzake poging, voorbereiding, samenzwering en medeplichtigheid maken het mogelijk zowel de leiders van als de deelnemers aan een terroristische groep te vervolgen. Wat Denemarken betreft, is de Commissie van oordeel dat zijn specifieke wetgeving inzake bijstand aan terroristische groepen, veeleer dan zijn algemene bepalingen inzake medeplichtigheid, ook alle op grond van artikel 2, lid 2, strafbaar gestelde gedragingen kan dekken. Het feit dat het samenwerken met een terroristische groep in Zweden en het leiden van een terroristische groep in Zweden en Denemarken niet apart strafbaar zijn gesteld, betekent niet automatisch dat de door het kaderbesluit beoogde resultaten niet kunnen worden behaald, doch het kan het systematische en politieke doel van dit instrument en de duidelijkheid van de uitvoering verstoren en een belemmering vormen voor de volledige uitvoering van aanverwante bepalingen. Derhalve moet opnieuw worden verklaard dat Zweden en Denemarken artikel 2 niet volledig hebben uitgevoerd.

Artikel 3: deze bepaling verplicht de lidstaten bepaalde gedragingen aan te merken als strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten. Bij de eerste beoordeling werd geconcludeerd dat alleen Finland, Frankrijk, Portugal en Spanje leken te beschikken over wetgeving die volledig voldeed aan de verplichtingen uit hoofde van dit artikel en dat het rechtsstelsel van Ierland zou voldoen na de inwerkingtreding van zijn nieuwe wetgeving. De wetgeving van de overige lidstaten voldeed slechts gedeeltelijk aan dit artikel¹¹.

Oostenrijk, Italië en Zweden alsook België en Denemarken hebben nadere toelichtingen verstrekt over de uitvoering van deze bepaling. Alleen Denemarken heeft echter kunnen aantonen dat zijn wetgeving volledig voldoet aan artikel 3 van het kaderbesluit.

Artikel 4: de eerste beoordeling concludeerde¹² dat hoewel maar een paar lidstaten specifieke bepalingen ter uitvoering van artikel 4 hadden goedgekeurd, het zo leek dat de meeste lidstaten door toepassing van de algemene regels inzake medeplichtigheid en voorbereidingshandelingen tot een misdrijf impliciet aan artikel 4 zouden kunnen voldoen, mits de voorgaande artikelen volledig waren uitgevoerd. Er blijven echter twijfels bestaan over de uitvoering van het aspect „poging” in Frankrijk, België en Portugal.

Artikel 5: in verband met artikel 5, lid 1, van het kaderbesluit ging de eerste beoordeling ervan uit dat alle lidstaten leken te voldoen aan lid 1, dat de lidstaten ertoe verplicht de nodige maatregelen te nemen om op de in de artikelen 1 tot en met 4 bedoelde strafbare feiten doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen te stellen, die kunnen leiden tot uitlevering¹³.

Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Italië, Portugal en Zweden hebben artikel 5, lid 2, correct uitgevoerd¹⁴. Ofschoon de lidstaten aanvullende informatie hebben toegezonden, kan helaas nog steeds niet hetzelfde worden geconcludeerd voor Duitsland, Spanje, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Wat lid 3 betreft, en meer bepaald het leiden van een terroristische groep, concludeerde het eerste beoordelingsverslag dat de wetgeving van Oostenrijk, België, Duitsland, Ierland, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk aan het kaderbesluit voldeed of zou voldoen. De

¹¹ Zie het eerste beoordelingsverslag (samenvatting), blz. 6.

¹² Zie het eerste beoordelingsverslag (samenvatting), blz. 6.

¹³ Zie het eerste beoordelingsverslag (samenvatting), blz. 6.

¹⁴ Zie het eerste beoordelingsverslag (samenvatting), blz. 6.

rechtsstelsels van Denemarken, Frankrijk en Zweden zouden slechts gedeeltelijk aan deze bepaling voldoen. De wetgeving van Spanje voldoet alleen aan deze bepaling ter zake van het leiden van een terroristische groep die slechts dreigt met terreuraanslagen¹⁵. Thans kan worden geconcludeerd dat ook de Franse wetgeving volledig aan dit artikel voldoet.

In verband met het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep werd in het eerste beoordelingsverslag vastgesteld dat Oostenrijk, België, Finland, Frankrijk, Ierland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk deze bepaling correct hadden uitgevoerd, terwijl Duitsland, Denemarken, Italië en Zweden konden worden geacht de bepaling gedeeltelijk te hebben omgezet¹⁶. Spijtig genoeg heeft geen van deze landen informatie verstrekt die de Commissie ervan overtuigt dat dit punt volledig is nageleefd.

Artikel 6: in verband met artikel 6 zijn geen aanvullende opmerkingen ingediend. Derhalve wordt verondersteld dat nog steeds alleen Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië, Portugal en Spanje specifiek rekening houden met de in dit artikel genoemde bijzondere omstandigheden, terwijl de overige lidstaten geen wetgeving hebben medegedeeld die uitvoering geeft aan deze optionele bepaling¹⁷.

Artikel 7: het eerste beoordelingsverslag concludeerde dat België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië en Portugal wetgeving hadden uitgevoerd of zouden uitvoeren die garandeert dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de in het kaderbesluit bedoelde misdrijven. Van deze lidstaten hadden echter alleen Finland, Ierland, Italië en Portugal voldoende informatie verstrekt om te kunnen concluderen dat ook lid 2 gedekt was¹⁸.

Rekening houdend met de nieuwe opmerkingen en de informatie die over nieuwe bepalingen is verstrekt, kan thans worden geconcludeerd dat ook het Oostenrijkse en het Zweedse rechtsstelsel voldoen aan artikel 7, lid 1, zodat alleen Spanje en het Verenigd Koninkrijk deze bepaling nog steeds niet hebben uitgevoerd. In verband met artikel 7, lid 2, van het kaderbesluit hebben Oostenrijk, België en Denemarken nadere informatie verstrekt waaruit blijkt dat de bepaling is nageleefd.

Artikel 8: het eerste beoordelingsverslag concludeerde dat België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal en Finland voldeden aan de minimumverplichting van artikel 8, namelijk het opleggen van strafrechtelijke of niet-strafrechtelijke geldboetes aan rechtspersonen¹⁹. Thans kunnen Oostenrijk en Zweden worden toegevoegd aan de lijst van lidstaten wier wetgeving voldoet aan artikel 8.

Artikel 9: het eerste beoordelingsverslag veronderstelde dat de wetgeving van alle lidstaten in overeenstemming was met artikel 9, lid 1, onder a) en onder b), en artikel 9, lid 4, aangezien territorialiteit de basis is voor strafrechtelijke rechtsmacht²⁰. Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Ierland, Portugal, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk hebben regels die in verschillende mate het in artikel 9, lid 1, onder c), vastgelegde beginsel van actieve personaliteit dekken, ofschoon sommige lidstaten niet algemeen onderdanen dekten (Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk) of aanvullende vereisten hadden opgenomen, zoals dubbele strafbaarheid wat niet in dit punt is opgenomen (Denemarken). Hetzelfde werd gezegd in verband met het in artikel 9, lid 1,

¹⁵ Zie het eerste beoordelingsverslag (werkdokument van de diensten van de Commissie), blz. 22-23.

¹⁶ Zie het eerste beoordelingsverslag (werkdokument van de diensten van de Commissie), blz. 22-23.

¹⁷ Zie het eerste beoordelingsverslag (samenvatting), blz. 6.

¹⁸ Zie het eerste beoordelingsverslag (werkdokument van de diensten van de Commissie), blz. 30.

¹⁹ Zie het eerste beoordelingsverslag (werkdokument van de diensten van de Commissie), blz. 30.

²⁰ Zie het eerste beoordelingsverslag (werkdokument van de diensten van de Commissie), blz. 31.

onder e), vastgelegde beginsel van passieve personaliteit, ofschoon de reikwijdte van deze bepaling in sommige gevallen beperkt is doordat er alleen naar beschermde personen of plaatsen wordt verwezen of vereist wordt dat de dader zich op het grondgebied van de lidstaat bevindt. Ook hebben slechts vijf lidstaten uitdrukkelijk strafbare feiten tegen de instellingen of organen van de Europese Unie opgenomen. Artikel 9, lid 1, onder d), is alleen in Oostenrijk en Ierland uitdrukkelijk omgezet, ofschoon het destijds leek dat ook de wetgeving van Finland, Italië en Portugal met deze bepaling in overeenstemming was²¹. In verband met artikel 9, lid 3, werd geconcludeerd dat Oostenrijk, Duitsland, Ierland, Italië en Portugal uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorzagen een dader te vervolgen die in het buitenland een terroristisch misdrijf heeft gepleegd en niet kan worden uitgeleverd.

Uit de verstrekte informatie blijkt dat ook de Belgische wetgeving artikel 9, lid 1, onder d), en artikel 9, lid 3, dekt en dat de Duitse wetgeving daarnaast in overeenstemming is met artikel 9, lid 1, onder d) en e), van het kaderbesluit. Denemarken heeft verwezen naar zijn verplichting te vervolgen in alle gevallen die in het kaderbesluit zijn vastgesteld. Zweden kan worden geacht universele rechtsmacht te hebben voor terroristische misdrijven. Het Franse amendement dat is aangenomen om te voldoen aan artikel 9, lid 3, heeft de vorige conclusie van de Commissie over dit punt niet kunnen wijzigen.

De situatie in verband met artikel 9, lid 2, is niet verbeterd sedert het eerste beoordelingsverslag en Ierland blijft de enige lidstaat die deze bepaling (weliswaar gedeeltelijk) heeft omgezet in zijn Criminal Justice (Terrorist offences) Act 2005, die inmiddels in werking is getreden.

Artikel 10: bij het opstellen van het eerste beoordelingsverslag had alleen Oostenrijk voldoende informatie verstrekt waaruit bleek dat aan artikel 10, lid 1 voldaan was, doch het leek waarschijnlijk dat terroristische misdrijven met het oog op onderzoek en vervolging in alle lidstaten werden aangemerkt als inbreuken op de openbare orde²². De Belgische, de Deense, de Franse en de Zweedse opmerkingen in verband met de uitvoering van artikel 10, lid 1, versterken het vermoeden van de Commissie dat terroristische misdrijven in alle lidstaten aan vervolging door het parket zijn onderworpen.

In verband met artikel 10, lid 2, concentreerde het eerste beoordelingsverslag zich op maatregelen om de families van de slachtoffers van terroristische misdrijven bij te staan, aangezien de uitvoering van het kaderbesluit op het gebied van de status van het slachtoffer in de strafprocedure²³ in een afzonderlijk verslag aan bod komt. Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk hadden specifieke informatie dienaangaande verstrekt²⁴. Alleen Portugal heeft nadere informatie over de bijstand aan de families van slachtoffers van terroristische misdrijven verstrekt.

4. CONCLUSIES

De Commissie stelt vast dat de meeste lidstaten die voor het eerst zijn beoordeeld, de belangrijkste bepalingen van het kaderbesluit op bevredigende wijze hebben uitgevoerd. Toch zijn er enkele belangrijke resterende kwesties. Voor de lidstaten die voor de tweede maal worden beoordeeld, heeft de Commissie op basis van de aanvullende informatie die zij hebben verstrekt, over het algemeen kunnen concluderen dat het kaderbesluit in ruimere mate

²¹ Zie het eerste beoordelingsverslag (werkdokument van de diensten van de Commissie), blz. 34.

²² Zie het eerste beoordelingsverslag (samenvatting), blz. 7.

²³ PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

²⁴ Zie het eerste beoordelingsverslag (werkdokument van de diensten van de Commissie), blz. 35.

is nageleefd. De meeste belangrijke tekortkomingen die in het eerste beoordelingsverslag zijn vastgesteld, bestaan echter nog steeds.

De belangrijkste prioriteiten van de Commissie zijn:

- de gebrekkige uitvoering van artikel 1 in Duitsland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Polen, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk. Deze bepaling is van cruciaal belang, niet alleen voor het kaderbesluit doch voor de antiterrorismebeleid in het algemeen. Een gemeenschappelijke definitie van terrorisme vormt de basis waarop alle andere bepalingen van het kaderbesluit voortbouwen en maakt het mogelijk om voor de rechtshandhaving samenwerkingsinstrumenten te gebruiken;
- de gebrekkige uitvoering in Denemarken, Duitsland, Hongarije, Italië, Slovenië en Zweden van artikel 5, lid 3, inzake de harmonisatie van sancties voor strafbare feiten die door een terroristische groep worden gepleegd. Deze bepaling is immers ook een cruciaal aspect van het kaderbesluit;
- de gebrekkige uitvoering van artikel 7 in Tsjechië, Letland, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Geharmoniseerde strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor terroristische misdrijven is ook van het grootste belang in de strijd tegen terrorisme.

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