



Bruxelles, den 5.9.2014
COM(2014) 554 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse 2008/919/RIA af 28. november 2008 om
ændring af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme

{SWD(2014) 270 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
1.1.	Baggrund	3
1.2.	Hovedelementer i rammeafgørelsen fra 2008 og formålet med den.....	3
1.3.	Gennemførelsesrapportens omfang.....	4
2.	Gennemførelse i medlemsstaterne	5
2.1.	Kriminalisering af de nye former for strafbare handlinger i form af offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger, rekruttering til at begå terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger	5
2.1.1.	Offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger	6
2.1.2.	Rekruttering til at begå terrorhandlinger.....	7
2.1.3.	Oplæring i at begå terrorhandlinger	8
2.2.	Accessoriske lovovertrædelser.....	9
2.2.1.	Anstiftelse og tilskyndelse	9
2.2.2.	Forsøg.....	10
2.3.	Sanktioner over for fysiske personer.....	10
3.	Afsluttende bemærkninger	11

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse 2008/919/RIA af 28. november 2008 om ændring af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme ("rammeafgørelsen fra 2002"¹) skabte grundlaget for en indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige bestemmelser vedrørende terrorhandlinger. Som reaktion på de stadig større trusler som følge af radikalisering, rekruttering og terrorisme blev der ved rammeafgørelse 2008/919/RIA ("rammeafgørelsen fra 2008"²) indført bestemmelser om nye former for strafbare handlinger i form af offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger, rekruttering til at begå terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger. Der var allerede blev indført bestemmelser om lignende terrorhandlinger i 2005 ved Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme. Desuden havde FN opfordret staterne til at undersøge, hvordan og med hvilke midler det ville være muligt at dæmme op for opfordringerne til terrorhandlinger og terrorismanifestationer på internettet³.

Medlemsstaterne skulle vedtage og give meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger inden 9. december 2010. Kommissionen skulle udarbejde en rapport på grundlag af disse oplysninger. Rådet skulle derefter inden 9. december 2011 vurdere, om medlemsstaterne havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme rammeafgørelsen fra 2008⁴. Fra 1. december 2014 vil Kommissionen have kompetence til at foretage en vurdering af, om medlemsstaterne overholder rammeafgørelsen, og indlede traktatbrudssager, hvis det er nødvendigt.

1.2. Hovedelementer i rammeafgørelsen fra 2008 og formålet med den

Med rammeafgørelsen fra 2008 blev der indført tre nye strafbare handlinger med forbindelse til terrorisme, nemlig "offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger", "rekruttering til at begå terrorhandlinger" og "oplæring i at begå terrorhandlinger"⁵. Medlemsstaterne skal gøre det strafbart at medvirke og tilskynde til de nye strafbare handlinger⁶. Det skal være frivilligt for medlemsstaterne, om de vil gøre rekruttering og oplæring til strafbare handlinger⁷.

¹ EFT L 164 af 22.6.2002, s. 3-7.

² EUT L 330 af 9.12.2008, s. 21-23.

³ Se FN's Sikkerhedsråds resolution 1625(2005) og FN's globale strategi for bekæmpelse af terrorisme, der blev vedtaget i 2006.

⁴ Se artikel 3, stk. 1 og 2, i rammeafgørelsen fra 2008.

⁵ Se artikel 1, stk. 1, i rammeafgørelsen fra 2008 om ændring af artikel 3. Strafbare handlinger med forbindelse til terroraktivitet som defineret i rammeafgørelsen fra 2002 omfattede kun tyveri af særlig grov beskaffenhed, afpresning og fremstilling af falske administrative dokumenter med henblik på at begå terrorhandlinger. De nye strafbare handlinger blev tilføjet som artikel 3, stk. 1, litra a) til c), og de tidligere strafbare handlinger i artikel 3, stk. 1, litra a) til c), blev til artikel 3, stk.1, litra d) til f).

⁶ Se artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelsen fra 2008 om ændring af artikel 4 i rammeafgørelsen fra 2002 (introducerer artikel 4, stk. 1, i rammeafgørelsen fra 2002).

⁷ Se artikel 1, stk. 2, i rammeafgørelsen fra 2008 om ændring af artikel 4 i rammeafgørelsen fra 2002 (introducerer artikel 4, stk. 4, i rammeafgørelsen fra 2002).

Rammeafgørelsen fra 2008 har til formål at mindske udbredelsen af budskaber og materiale, hvori der opfordres til at udføre terrorhandlinger⁸, og at tilpasse den nugældende lovgivning til ændringerne i den måde, hvorpå terroraktivisterne og terrorstøtterne opererer. Der er bl.a. tale om, at strukturerede og hierarkiske grupper er blevet erstattet af halvautonome celler eller soloaktører, og om en øget anvendelse af internettet til at inspirere, mobilisere, instruere og oplære lokale terrornetværk og enkeltpersoner⁹. De bestemmelser, der blev vedtaget med henblik på gennemførelsen af rammeafgørelsen fra 2002, blev anset for at være utilstrækkelige i relation til denne type adfærd, som ikke nødvendigvis blev gjort strafbar, f.eks. udbredelse af budskaber i form af offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger, hvor det ikke er en bestemt person, der opfordres til at begå en terrorhandling, udbredelse af budskaber, hvor enkeltpersoner opfordres til at blive terrorister, uden at der henvises til en bestemt terrorhandling, eller udbredelse af terrorekspertise via internettet, der ikke har til formål at støtte en bestemt terroristgruppes aktiviteter. Rammeafgørelsen fra 2008 blev udformet med henblik på at lukke et hul, fremme retshåndhævelsen og forbedre politisamarbejdet og det retlige samarbejde.

I artikel 2 i rammeafgørelsen fra 2008 præciseres det, at rammeafgørelsen ikke indebærer, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, som strider mod bl.a. de grundlæggende principper om ytringsfrihed. I artikel 3, stk. 1, gøres medlemsstaterne opmærksom på, at det er nødvendigt at sikre, at kriminaliseringen står i et rimeligt forhold til de legitime mål, der forfølges, og er nødvendig i et demokratisk samfund, og at enhver form for vilkårlighed eller diskrimination udelukkes. Disse bestemmelser afspejler beskyttelsesforanstaltningerne i artikel 12 i Europarådets konvention. Det er desuden ikke hensigten, at de nye strafbare handlinger skal omfatte udbredelse af materiale til videnskabelige eller akademiske formål eller rapporteringsformål eller det at give udtryk for polemiske eller kontroversielle synspunkter i den offentlige debat om følsomme politiske spørgsmål, som er beskyttet af retten til ytringsfrihed.

1.3. Gennemførelsesrapportens omfang

Beskrivelsen og analysen i denne rapport er hovedsagelig baseret på oplysninger fra medlemsstaterne og suppleret med offentligt tilgængelige oplysninger og resultater af eksterne undersøgelser.

I rapporten fokuseres der på de foranstaltninger, medlemsstaterne hidtil har truffet for at gennemføre bestemmelserne om de nye former for strafbare handlinger, herunder tilknyttede accessoriske lovovertrædelser, og de respektive straffe herfor¹⁰. Det vurderes, om medlemsstaterne har gennemført rammeafgørelsen fra 2008 inden for den fastsatte frist, og om de har overholdt kravene om klarhed og retssikkerhed og har nået målene for rammeafgørelsen fra 2008. Omfanget af og mulighederne for med held eventuelt at retsforfølge disse lovovertrædelser afhænger også af, at bestemmelserne (uden ændringer) i rammeafgørelsen fra 2002 gennemføres korrekt. I denne rapport foretages der ikke en

⁸ Se betragtning 7 i rammeafgørelsen fra 2008.

⁹ Se navnlig betragtning 4 og 5 i rammeafgørelsen fra 2008. Se også Europols rapport "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014", hvori det bl.a. fremhæves, at brugen af internettet og de sociale medier som redskaber til at planlægge, finansiere, rekruttere, kommunikere, instruere, oplære og propagandere menes at have bidraget til at accelerere (selv)radikaliseringen blandt EU-borgerne.

¹⁰ Se også betragtning 11 i rammeafgørelsen fra 2008.

(re)vurdering af, om disse bestemmelser overholdes¹¹, men der henvises dog til resultaterne af tidligere gennemførelsesrapporter og de mangler, man har identificeret heri¹². Medmindre disse mangler afhjælpes, vil de påvirke omfanget af de nye former for strafbare handlinger i form af offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger, rekruttering til at begå terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger.

2. GENNEMFØRELSE I MEDLEMSSTATERNE

2.1. **Kriminalisering af de nye former for strafbare handlinger i form af offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger, rekruttering til at begå terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger**

De fleste medlemsstater har kriminaliseret offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger, rekruttering til at begå terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger, selv om bestemmelsernes anvendelsesområde i nogle tilfælde er mere begrænset end det, der var hensigten i rammeafgårelsen fra 2008.

De fleste medlemsstater har måttet vedtage særlige bestemmelser, da det ikke udtrykkeligt var blevet gjort strafbart at forberede eller begynde at forberede ovennævnte handlinger, hvorfor de ikke faldt ind under de almindelige bestemmelser vedrørende medvirken og forsøg. Efter vedtagelsen i 2005 af Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme havde en række medlemsstater allerede vedtaget foranstaltninger for at gøre de tre nye lovovertrædelser strafbare (**DK, EE, IT, LV, MT, FI og UK**)¹³. Kun et mindre antal medlemsstater meddelte, at de gældende almindelige bestemmelser ville kunne sanktionere den pågældende adfærd.

De fleste medlemsstater har gennemført rammeafgårelsen fra 2008 ved at ændre eller indføre nye bestemmelser i deres straffelov, mens et mindre antal medlemsstater har vedtaget eller ændret særlige retsakter vedrørende bekæmpelse af terrorisme (**IE, CY, PT, RO, SE, UK**) eller henvist til andre retsakter såsom presseloven fra 1881 (**FR**)¹⁴.

Ud af de medlemsstater, der var nødt til at vedtage nye foranstaltninger, gjorde et relativt lille antal det inden for den fastsatte frist (**DE, ES, CY, NL, SI, SK, SE**). De øvrige medlemsstater gennemførte først rammeafgårelsen fra 2008 i 2011 (**BG, CZ, AT, PL, PT**), 2012 (**FR, LU, RO**) eller 2013 (**BE, HR, LT, HU**). To medlemsstater har endnu ikke vedtaget den nødvendige lovgivning (**IE, EL**)¹⁵.

¹¹ I de fleste tilfælde sendte medlemsstaterne kun de oplysninger, der var nødvendige for at vurdere, om de overholdt rammeafgårelsens ændrede artikel 3 og 4.

¹² Se første gennemførelsesrapport af 8.6.2004 (KOM(2004) 409 endelig og SEC(2004) 688) og anden gennemførelsesrapport af 6.11.2007 (KOM(2007) 681 endelig og SEC(2007) 1463). Det fremgår af disse gennemførelsesrapporter, at der er en række mangler, hvad angår gennemførelsen af bestemmelserne vedrørende de vigtigste terrorhandlinger (se artikel 1 i rammeafgårelsen fra 2002), juridiske personers ansvar (se artikel 7 og 8 i rammeafgårelsen fra 2002) samt reglerne vedrørende straffemyndighed (se artikel 9 og 10 i rammeafgårelsen fra 2002).

¹³ Alle medlemsstater (med undtagelse af **CZ**) har undertegnet konventionen. En række medlemsstater har stadig ikke ratificeret den (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT, UK**).

¹⁴ Se tabel 1 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2014)xxx) for at få et detaljeret overblik over de lovgivningsmæssige foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet.

¹⁵ Den irske regering har fremlagt "Criminal Justice (Terrorist Offences) (Amendment) Bill 2012" og meddelt Kommissionen, at den vil blive fremlagt for det irske parlament. Beskrivelsen i denne rapport er baseret på dette lovforslag. Den græske regering meddelte Kommissionen, at den var ved at

2.1.1. Offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger

I artikel 3, stk. 1, i rammeafgårelsen fra 2002, som ændret, defineres "offentlig opfordring til at begå en terrorhandling" som det "at udbrede eller på anden måde gøre en meddelelse til offentligheden tilgængelig med forsæt til at tilskynde nogen til at begå en af de i artikel 1, stk. 1, litra a)-h), omhandlede strafbare handlinger, hvor denne adfærd, uanset om der derved direkte plæderes for terrorhandlinger eller ej, medfører fare for, at der begås en eller flere terrorhandlinger".

Færre end halvdelen af medlemsstaterne har vedtaget særlige bestemmelser, hvori det udtrykkeligt gøres strafbart at udbrede budskaber til offentligheden med henblik på at tilskynde nogen til at begå terrorhandlinger, og hvis ordlyd ligger tæt op ad ordlyden i rammeafgårelsen fra 2008 (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI, UK**). De resterende medlemsstater baserer sig på bestemmelser om kriminalisering mere generelt ved hjælp af udtryk såsom "opfordring" (**BG, DK, MT, PL, PT, SK, SE**), "tilskyndelse" (**EE, FR, IT, LV, LT, HU**) eller "fremme af eller støtte til terrorhandlinger" (**CZ, NL, AT, PL**).

Ved at tage udgangspunkt i bestemmelser, som mere generelt vedrører offentlig tilskyndelse eller opfordring til at begå terrorhandlinger i stedet for alene at have forsæt til at tilskynde til terrorhandlinger, således som det kræves i rammeafgårelsen fra 2008, risikerer man udelukkende at gøre "direkte opfordringer" strafbare¹⁶ i stedet for "indirekte opfordringer", hvilket skaber fare for, at der begås en eller flere lovovertrædelser (**BG, EE, FR**), hvor bestemmelsen udtrykkeligt er begrænset til direkte opfordringer **IT, LT, HU, MT**). "Indirekte opfordringer" kan stadig være omfattet, hvis de nationale bestemmelser rent faktisk omfatter adfærd med henblik på at forberede eller fremme terrorhandlinger (således som det synes at være tilfældet i **CZ, EE, NL, AT, PL, PT**), eller adfærd, der udelukkende skaber fare for, at der begås en terrorhandling (således som det synes at være tilfældet i **LV, AT, SK**), uanset om terrorhandlingen begås eller forsøges begået (**CZ, SE**), eller hvis de nationale domstole anvender de nationale bestemmelser på adfærd, der kan anses for at udgøre en indirekte opfordring (således som det synes at være tilfældet i **DK**).

Flere medlemsstater har udtrykkeligt præciseret, at det er strafbart at fremsætte offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger, uanset om en person rent faktisk er blevet tilskyndet hertil (f.eks. **UK**), eller der rent faktisk er begået en terrorhandling (f.eks. **IE, CY, LU**), også i sager, hvor adfærden generelt tilskynder til terrorhandlinger (**UK**).

Nogle medlemsstater har ikke kun gjort opfordringer til at begå terrorhandlinger, men også opfordringer til at forberede og anstifte sådanne lovovertrædelser (**UK**) eller tilskyndelse til oplæring i eller at blive oplært i terrorhandlinger (**RO**) til strafbare handlinger. Nogle medlemsstater har ikke kun gjort det strafbart at udbrede budskaber, men også at indhente eller besidde materiale med henblik på terrorpropaganda (**DE, UK**). De fleste medlemsstater har kun gjort forsætlig adfærd strafbar, men i mindst én medlemsstat er grov uagtsom adfærd også strafbar (**UK**). Derudover har nogle medlemsstater indført bestemmelser om mere

forberede et lovforslag vedrørende ratificering af den europæiske konvention om forebyggelse af terrorisme og en protokol om ændring af den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme, men den har ikke fremsendt lovforslaget.

¹⁶ Ved "direkte opfordring" forstås situationer, hvor tilskyndelsen medfører, at en person begår eller i det mindste forsøger at begå en terrorhandling, og hvor tilskyndelsen vedrører en specifik terrorhandling.

specifikke strafbare handlinger såsom offentlig udbredelse af terrorpropaganda ud over tilskyndelse til terrorisme (**UK**), offentlig forherligelse, fremme eller billigelse af terrorisme (**DK, ES, LT AT, SI, SK**) eller ydmygelse af og foragt over for ofre for terrorisme (**ES, LT**). Til gengæld synes alle de terrorhandlinger, der er nævnt i artikel 1 i rammeafgørelsen fra 2002, i nogle tilfælde ikke at være omfattet (**DE**).

2.1.2. Rekruttering til at begå terrorhandlinger

Rekruttering til at begå terrorhandlinger er defineret i artikel 3, stk. 1, som "*at hverve en anden person til at begå en af de i artikel 1, stk. 1, litra a)-h), eller i artikel 2, stk. 2, omhandlede handlinger*".

De fleste medlemsstater har vedtaget særlige bestemmelser, der gør det strafbart at rekruttere en anden person til at begå en terrorhandling og til at deltage i aktiviteter i en terroristgruppe. Rekruttering til at begå terrorhandlinger (som omhandlet i artikel 1 i rammeafgørelsen fra 2002) og rekruttering til en terroristgruppe (som omhandlet i artikel 2 i rammeafgørelsen fra 2002) indgår som en del af en og samme bestemmelse i lidt under halvdelen af medlemsstaterne (**BE, CZ, DK, ES, HR, LT, LU, HU, NL, SI, FI**). Flere andre medlemsstater har særskilte bestemmelser for begge former for rekruttering (**DE, FR, AT, UK**). I nogle medlemsstater synes det alene at være strafbart at rekruttere andre til at begå terrorhandlinger og ikke at rekruttere til at deltage i aktiviteter i terroristgrupper som defineret i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen fra 2002 (**BG, EE, IE, MT, PT, RO, SK, SE**, tvivlsomt i **CY** og **LV**, om henvisningen til terrorhandlinger også omfatter deltagelse i en terroristgruppe).

Af de øvrige medlemsstater, der har indført nye særlige bestemmelser for at kriminalisere de nye handlinger, er det få, der har anvendt ordet "tilskynde" i deres definition af rekruttering (**HR, LU, SK** "anmode", **MT**: "tilskynde" eller "rekruttere"). De fleste medlemsstater synes at have valgt ordet "rekruttere" (**BE, BG, DE, EE, IE, IT, ES, LV, LT, MT**: "tilskynde" eller "rekruttere", **PT, RO, SI**: "udskrivning", **FI**) eller andre ord såsom "forsøge at få til" (**SE**), "tilskynde" og "opfordre" (**NL**), "anstiftelse" (**HU**) eller "incitament" (**CY**). I nogle medlemsstater anføres det, at ordet "rekruttere" kræver, at der findes en eller anden form for plan eller institutionel minimumsramme, som de rekrutterede personer formodes at tilslutte sig (**PT**). Det kan skabe tvivl om, hvorvidt det at opfordre en "soloaktør" til at begå terrorhandlinger rent faktisk er strafbart i medfør af de nationale bestemmelser.

De fleste medlemsstater henviser til rekruttering (eller synonymt) generelt, men et mindre antal medlemsstater beskriver den strafbare adfærd mere detaljeret (i **FR** henvises der i definitionen til det at give gaver eller andre fordele for at true eller presse en person til at begå en terrorhandling). Det kan unødigt begrænse bestemmelsens anvendelsesområde, fordi den ikke kan anvendes i situationer, hvor en person på anden vis opfordres til at begå en terrorhandling.

Nogle få medlemsstater præciserer udtrykkeligt, at rekruttering udgør en strafbar handling, selv om personen ikke indvilger i at begå terrorhandlingen (**CY, LU**).

Nogle medlemsstater påberåber sig gældende eller almindelige bestemmelser, der omfatter forskellige former for deltagelse i en terrorhandling (f.eks. **CZ, AT**), fremme af en terrorhandling (f.eks. **PL**), støtte til en terroristgruppe (f.eks. **CZ, DE, AT**), tilskyndelse til at

begå terrorhandlinger eller at tilhøre en forbudt gruppe (f.eks. **UK**), forsøg på medvirken, sammensværgelse (**DE, FR**: "association de malfaiteurs") eller andre forberedende aktiviteter (f.eks. **HU, UK**). En potentiel risiko er, at bestemmelserne vedrørende støtte til terrororganisationer eller deltagelse i en sammensværgelse ikke omfatter rekruttering af "soloaktører" (f.eks. **CZ, DE, FR, UK**). Det kan blive et problem, hvis ingen andre bestemmelser gør denne adfærd strafbar. Ved at basere sig på almindelige bestemmelser kan der også skabes tvivl om, hvorvidt ufuldbyrdede forbrydelser rent faktisk udgør strafbare handlinger. Det vil afhænge af, hvordan begreber såsom fremme af eller forberedende handlinger i tilknytning til terrorhandlinger fortolkes og anvendes.

I nogle tilfælde synes rekruttering ikke at omfatte alle de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 1, stk. 1, litra a), i rammeafgørelsen fra 2002 (**IT**), mens andre medlemsstater ikke kun har gjort det strafbart at rekruttere andre til at begå en terrorhandling, men også at rekruttere andre for at fremme (**DK**), forberede (**FI**) eller deltage i (**LT, SI, SK**) terrorhandlinger. I nogle medlemsstater omfatter rekruttering også finansiering af terrorisme (**DK**). I nogle medlemsstater kan enhver, der er klar over, at den pågældendes aktiviteter fremmer terrorhandlinger, blive straffet (**FI**). Endelig er der også lande, der gør det strafbart at lade sig rekruttere (f.eks. **DK**).

2.1.3. Oplæring i at begå terrorhandlinger

Oplæring i at begå terrorhandlinger defineres i artikel 3, stk. 1, litra c), som ændret, som "*at give undervisning i fremstilling eller brug af sprængstoffer, skydevåben eller andre våben eller skadelige eller farlige stoffer eller i andre konkrete metoder eller teknikker med henblik på at udføre en af de i artikel 1, stk. 1, litra a)-h), omhandlede strafbare handlinger med viden om, at det er hensigten, at de givne færdigheder skal bruges til dette formål*".

De fleste medlemsstater har vedtaget særlige bestemmelser, i henhold til hvilke det er strafbart at give undervisning i metoder og teknikker til at begå terrorhandlinger, og hvis ordlyd ligger tæt op ad ordlyden i rammeafgørelsen fra 2008 (**BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK**).

Nogle medlemsstater henviser mere generelt til "oplæring i at begå terrorhandlinger" (**BG, DK, EE, ES, LV**) eller "tilvejebringelse af oplysninger, viden og færdigheder til at begå en terrorhandling" (**LT, NL**) uden at nævne de særlige færdigheder, der er omhandlet i artikel 3 i rammeafgørelsen fra 2008 (selv om der i nogle tilfælde synes at blive givet supplerende præciseringer i bemærkningerne til loven, f.eks. **DK**).

For så vidt som medlemsstaterne baserer sig på gældende almindelige bestemmelser vedrørende medvirken til, forberedelse eller fremme af eller støtte til terrorhandlinger (**CZ, HU, PL**), er det uklart, om det efter national lovgivning er strafbart at tilbyde oplæring, hvis der ikke er begået eller forsøgt begået en terrorhandling. Dette vil i sidste instans afhænge af fortolkningen og anvendelsen af disse begreber i den nationale lovgivning. Det er desuden uklart, om begrebet sammensværgelse (f.eks. "association de malfaiteurs" i **FR**) alene omfatter udbredelse af oplæringsmateriale, uden at det er fastslået, at der er en forbindelse til en terroristgruppe.

I de fleste medlemsstater er både undervisning og oplæring gjort til strafbare handlinger (f.eks. **BE, DK** henviser også til "træning", **IE, IT, MT, AT, PT, RO, UK**), mens nogle medlemsstater kun henviser til oplæring (**BG, EE, ES, LV, FI**) eller til en eller anden form for undervisning (**DE, HR** og **CY**: "yde vejledning", **LU, NL**: "give oplysninger" og "undervisning", **SI, SK**: "yde ekspertise", **SE**). Selv om ordet "oplæring" kunne forstås således, at det indebærer en eller anden forbindelse mellem den, der forestår oplæringen, og den, der bliver oplært, omfatter "undervisning" videreformidling af oplysninger med henblik på selvlæring (f.eks. **IT, AT**).

Nogle nationale bestemmelser indeholder yderligere præciseringer, f.eks. at oplæring er strafbar, hvis en eller flere bestemte personer er involveret (**BG, UK**) eller sker generelt (**UK**), og at disse færdigheder kan anvendes til at begå allerede specificerede terrorhandlinger eller terrorhandlinger generelt (**UK**), eller at oplæring udgør en strafbar handling, selv hvis den person, der oplæres, ikke udfører eller deltager i et terrorangreb (**DK, LU**).

Sædvanligvis kræves det, at handlingerne foretages med forsæt, for at de udgør strafbare handlinger, men i nogle medlemsstater er det tilstrækkeligt, at den undervisning, der gives, tilskynder personer til at begå terrorhandlinger (**FI**) eller udvise uagtsomhed (**UK** i forbindelse med deltagelse i træningslejre). I andre tilfælde synes der at være en formodning for, at der foreligger forsæt, idet den tiltalte bærer bevisbyrden for, at det var lovligt at give eller modtage undervisning eller oplæring (**IE, UK**).

I nogle medlemsstater omfatter terrorhandlinger, hvortil der gives oplæring, ikke alle de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 1, stk. 1, i rammeafgåelsen fra 2002 (f.eks. **DE, IT**), mens andre medlemsstater går videre end kravene ved f.eks. at fastsætte bestemmelser om, at oplæring også er strafbar i forbindelse med finansiering af terrorisme (**DK**), eller når disse færdigheder skal anvendes af en terroristorganisation (**CY**). I nogle medlemsstater er oplæring ikke kun strafbar, hvis det sker med henblik på at begå en terrorhandling, men også med henblik på at medvirke til sådanne handlinger (**SI**) eller begå forbrydelser med henblik på at forberede eller fremme en terrorhandling (**NL, FI, UK**) eller bistå andre med at begå eller forberede terrorhandlinger (**UK**). Derudover har adskillige medlemsstater gjort det strafbart at modtage oplæring eller undervisning, også kaldet "passiv oplæring" (**BE, DK, DE, IE, NL, AT, RO, UK**). Nogle medlemsstater har vedtaget særlige supplerende bestemmelser, der gør det strafbart at deltage i træningslejre (f.eks. **UK**).

2.2. Accessoriske lovovertrædelser

2.2.1. Anstiftelse og tilskyndelse

I henhold til artikel 4, stk. 1, i rammeafgåelsen fra 2002, som ændret, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at det er strafbart at anstifte eller tilskynde til at begå de nye strafbare handlinger som omhandlet i artikel 3. Næsten alle medlemsstater har gjort det strafbart at anstifte eller medvirke til at begå de nye strafbare handlinger. I de fleste medlemsstater finder de almindelige bestemmelser om anstiftelse og medvirken uden videre anvendelse på de nye strafbare handlinger. Kun **CY** har udtrykkeligt fastsat i den relevante bestemmelse, at anstiftelse af og medvirken til de nye strafbare handlinger er strafbar.

2.2.2. Forsøg

Artikel 4, stk. 4, som ændret, giver medlemsstaterne mulighed for at gøre forsøg på oplæring i eller rekruttering til terrorisme til strafbare handlinger. I de fleste medlemsstater finder de almindelige bestemmelser om forsøg anvendelse, uden at der sondres mellem alle lovovertrædelser eller foretages en klassificering heraf og således også de nye terrorhandlinger. Som følge heraf har de fleste medlemsstater gjort det strafbart at forsøge at rekruttere eller oplære en person med henblik på terrorhandlinger og forsøge offentligt at opfordre til at begå en terrorhandling (**BE, BG, CZ, EE, ES, HU, LV, LT, MT, NL, AT, PL**). I nogle medlemsstater synes retspraksis dog at være, at de almindelige bestemmelser om forsøg ikke finder anvendelse på en ufuldbyrdet forbrydelse (f.eks **IT**).

I nogle medlemsstater udgør forsøg kun en strafbar handling i forbindelse med grove forbrydelser, straffelovsovertrædelser og forbrydelser med bestemte minimumssanktioner, men ikke i tilfælde af mindre grove lovovertrædelser. I nogle medlemsstater klassificeres alle tre nye lovovertrædelser som sådanne forbrydelser (**DK, HR, PT**), mens det ikke er tilfældet i andre. I sidstnævnte tilfælde udgør forsøg derfor ikke en strafbar handling (**DE; SI** tvivlsomt).

I andre medlemsstater udgør forsøg kun en strafbar handling, hvis der er fastsat særlige bestemmelser herom. Nogle medlemsstater har udtrykkeligt gjort det strafbart at forsøge at begå en af de tre nye strafbare handlinger (**IE, SE, UK**). Nogle har kun gjort forsøg på at oplære og rekruttere en person til terrorformål strafbart (**LU, SK, FI**), og andre har ikke gjort forsøg strafbart (**CY**: udelukker udtrykkeligt, at det er strafbart at forsøge at begå de nye strafbare handlinger, **RO**).

2.3. Sanktioner over for fysiske personer

Straffenes længde varierer betydeligt medlemsstaterne imellem¹⁷. Den laveste fængselsstraf går fra under ét år til op til 20 år. På samme måde varierer den højeste fængselsstraf mellem to år og 25 år eller livsvarig fængsel. Bøder kan udgøre et alternativ (**DK, DE, IE, LU, NL, UK**) eller en supplerende straf til frihedsberøvelse **BE, IE, FR, LU, UK**).

Mere end halvdelen af medlemsstaterne har samme strafferamme for alle tre nye strafbare handlinger (**BE, BG, CZ, EE, IE, HR, LU, HU, MT, PL, SI, SK, SE**). I nogle medlemsstater, hvor straffen for de tre nye strafbare handlinger varierer, ligger straffen for offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger almindeligvis lavere end for de to andre strafbare handlinger (**DK, DE, ES, IT, CY, LV, LT, PT, RO, FI, UK**).

I de medlemsstater, hvor det er strafbart at blive rekrutteret eller få oplæring eller undervisning samt at rekruttere og give oplæring og undervisning, finder de samme strafferammer i de fleste tilfælde anvendelse (**DK, DE, IE, NL, AT**). I andre tilfælde er det strafbart at deltage i oplæring, men straffen er lavere end for den person, der giver oplæringen (**RO**). I de medlemsstater, der har gjort det strafbart ikke kun at udbrede, men også at indhente eller besidde terroristpropaganda, er strafferammen den samme for begge strafbare handlinger (**DE, UK**). I de medlemsstater, hvor der sondres mellem offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger og undskyldninger for/forherligelse af terrorisme, har nogle

¹⁷ Se tabel 2 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2014)xxx) for at få et detaljeret overblik over de straffe, der finder anvendelse.

medlemsstater lavere straffe for undskyldninger for terrorisme (**DK, ES**), mens andre har de samme strafferammer (**DK, AT, SI, SK, UK**). I de medlemsstater, der har gjort oplæring og undervisning til strafbare handlinger, gælder der i de fleste tilfælde den samme strafferamme for begge. I andre medlemsstater er straffen for undervisning dog lavere end straffen for oplæring (**AT**). Mange medlemsstater har forskellige strafferammer afhængigt af, om rekrutteringen sker på vegne af en terrorgruppe eller ej, og hvis det er tilfældet, er strafferammen højere (**DK, HU, AT**).

3. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

De fleste medlemsstater har i overensstemmelse med rammeafgårelsen fra 2008 vedtaget foranstaltninger med henblik på at kriminalisere offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger, rekruttering til at begå terrorhandlinger og oplæring i at begå terrorhandlinger. Kommissionen bemærker, at to medlemsstater (**IE** og **EL**) endnu ikke har gennemført rammeafgårelsen fra 2008 og opfordrer dem til snarest at vedtage de nødvendige retsfor skrifter. De fleste medlemsstater overholder generelt rammeafgårelsen fra 2008, men der er en række potentielle problemer i forbindelse med navnlig kriminaliseringen i medfør af de nationale bestemmelser af "indirekte offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger" og rekruttering af "soloaktører". Medlemsstaterne opfordres til at tilstille yderligere forklaringer og oplysninger til Kommissionen, så den kan færdiggøre sin vurdering.

Drøftelserne om virkningerne af lovgivningen til bekæmpelse af terrorisme for de grundlæggende rettigheder har hovedsagelig fundet sted i forbindelse med vedtagelsen af foranstaltninger til gennemførelse af rammeafgårelsen fra 2002 og i mindre omfang i forbindelse med de nye strafbare handlinger¹⁸. Selv om de grundlæggende rettigheder kan spille en rolle i forbindelse med fortolkningen og anvendelsen af de nationale bestemmelser vedrørende de tre nye strafbare handlinger, synes de ikke at have gjort det nødvendigt at begrænse omfanget af de relevante retsfor skrifter i den nationale retsorden¹⁹.

Kommissionen noterer sig, at interessenterne går ind for en øget udveksling af erfaringer og praksis mellem anklagere og dommere og mener, at der er behov for at integrere retshåndhævelsen i en mere overordnet strategi, som skal omfatte tidlig forebyggelse af radikaliserings og rekruttering til terrorisme.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at kontrollere og evaluere anvendelsen af de strafferetlige bestemmelser på terrorisme i praksis. I den forbindelse skal det bl.a. overvejes, hvordan de grundlæggende rettigheder kan beskyttes, og om der er brug for en bredere politisk strategi for bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering til terrorisme.

Kommissionen vil fortsat være opmærksom på, hvor effektiv rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme er, og virkningerne heraf.

¹⁸ Drøftelserne af bl.a. spørgsmålet om retssikkerhed, overholdelsen af princippet om sanktioners proportionalitet i forbindelse med lovovertrædelser af forberedende art og den potentielle konflikt mellem ytringsfrihed og offentlige opfordringer til at begå terrorhandlinger.

¹⁹ Medlemsstaterne påberåbte sig i deres meddelelser ikke artikel 2 eller 3 i rammeafgårelsen fra 2008 for at begrænse anvendelsesområdet for de nye terrorhandlinger eller fastholde problematikken vedrørende de grundlæggende rettigheder som begrundelse for ikke at gennemføre bestemmelserne om de nye strafbare handlinger.