



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.9.2001
KOM(2001) 521 endelig

2001/0217 (CNS)

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om bekæmpelse af terrorisme

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

Terrorisme udgør en af de alvorligste trusler mod demokratiet, den frie udøvelse af menneskerettighederne og den økonomiske og sociale udvikling. Terrorisme kan aldrig retfærdiggøres, uanset hvad målet er, og uanset hvor den strafbare handling forberedes eller begås.

Dette har aldrig været tydeligere end nu, hvor vi ser de skræmmende spor efter det hidtil mest tragiske og morderiske terrorangreb på USA's befolkning den 11. september 2001. Disse feje angreb understreger behovet for en effektiv reaktion på terrorisme på alle niveauer i EU.

EU har i traktaten om Den Europæiske Union sat sig som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Dette forslag udgør sammen med forslaget om at erstatte udleveringer inden for EU med en europæisk arrestordre et nøgleelement i Kommissionens bidrag til at nå dette mål i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme. Det er overordentlig vigtigt, at EU-landene har effektive straffelove til bekæmpelse af terrorisme, og at der træffes foranstaltninger for at øge det internationale samarbejde om bekæmpelse af terrorisme.

Dette forslag vedrører ikke kun terrorhandlinger, der er rettet mod medlemsstaterne. Det finder også anvendelse på handlinger på EU's område, der kan bidrage til terrorhandlinger i tredjelande. Dette afspejler Kommissionens vilje til at bekæmpe terrorisme såvel globalt som på EU-plan. Kommissionen arbejder tæt sammen med medlemsstaterne og tredjelande for at bekæmpe international terrorisme inden for rammerne af internationale organisationer og eksisterende internationale samarbejds mekanismer, navnlig FN og G8, med henblik på at sikre en fuldstændig gennemførelse af alle relevante internationale instrumenter.

EU og medlemsstaterne bygger på overholdelsen af menneskerettighederne, de grundlæggende friheder, garantien for menneskers værdighed samt beskyttelsen af disse rettigheder for såvel den enkelte som institutioner. Endvidere er retten til livet, retten til respekt for menneskets fysiske integritet, retten til frihed og sikkerhed og retten til at tænke frit samt ytrings- og informationsfriheden omfattet af artikel 2, 3, 6, 10 og 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder¹ (Nice, den 7. december 2000).

Terrorisme udgør en trussel mod disse grundlæggende rettigheder. Der er næppe et land i Europa, der ikke enten direkte eller indirekte er blevet påvirket af terrorisme. Terrorhandlinger kan være med til at underminere retssikkerheden og de grundlæggende principper, som de forfatningsmæssige traditioner og lovgivningen i medlemsstaternes demokratier bygger på. De er rettet mod et eller flere lande, deres institutioner eller befolkning og tager sigte på i alvorlig grad at forstyrre eller ødelægge disse landes politiske, økonomiske eller sociale strukturer.

Terrorisme antager forskellige former lige fra mord, fysiske overgreb og trusler mod mennesker til kidnapning og ødelæggelse af ejendom eller skade på offentlige eller private faciliteter. Terrorisme påfører ofrene og deres nærmeste lidelser. Den ødelægger deres

¹ EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.

personlige forhåbninger og forventninger samt det materielle grundlag for deres levebrød, samt påfører dem personskader, psykisk tortur og død.

Der er en lang tradition for terrorisme, men det, der gør nutidens terrorisme særlig farlig, er, at til forskel fra terrorhandlinger før i tiden bliver de faktiske eller potentielle virkninger af væbnede angreb stadig mere ødelæggende og livstruende. Dette kan skyldes, at terroristerne selv bliver stadig mere udspekulerede og hensynsløse, hvilket de forfærdelige begivenheder i USA den 11. september vidner om. Det kan også skyldes den teknologiske udvikling (og let adgang til oplysninger herom), uanset om det er inden for traditionelle våben og sprængstoffer eller på mere skrækindjagende områder som kemiske, biologiske og nukleare våben. Herudover opstår der nye former for terrorisme. Det er i den senere tid flere gange sket, at spændinger i internationale forbindelser har ført til en strøm af angreb på informationssystemer. Mere alvorlige angreb kan medføre ikke blot alvorlige skader, men i nogle tilfælde endda tab af menneskeliv.

De dybtgående forandringer for så vidt angår arten af terrorhandlinger understreger, at det traditionelle retlige og politimæssige samarbejde ikke er egnet til at bekæmpe terrorisme. Terrorismen har i stigende omfang tilknytning til internationale netværk med base i flere lande, som udnytter smuthuller i lovgivningen som følge af geografiske begrænsninger i efterforskningen, og som undertiden nyder godt af omfattende logistisk og finansiel støtte. I betragtning af at der ingen indre grænser er i EU, og at der er fri bevægelighed, er det nødvendigt at træffe nye foranstaltninger for at bekæmpe terrorisme.

Terrorister kan ellers udnytte forskelle i den retlige behandling i de forskellige medlemsstater. I dag er det mere end nogensinde nødvendigt at tage skridt til at bekæmpe terrorisme ved at udarbejde forslag til retsfor skrifter med henblik på at straffe sådanne handlinger og styrke det politimæssige og retlige samarbejde.

Formålet med denne meddelelse er at styrke de strafferetlige foranstaltninger for at bekæmpe terrorisme. Med henblik herpå fremsættes der forslag til en rammeafgørelse. Hensigten er i overensstemmelse med artikel 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union at sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love, for så vidt angår terrorhandlinger.

2. RETLIGE INSTRUMENTER PÅ INTERNATIONALT PLAN OG I EU

De første skridt til bekæmpelse af terrorisme blev taget i FN-regi, idet FN tilskyndede til konventionen angående lovovertrædelser og visse andre handlinger begået ombord i luftfartøjer (Tokyo, den 14.9.1963). Efter denne konvention er der blevet offentliggjort andre konventioner og protokoller vedrørende terrorhandlinger. Det er værd at nævne følgende:

- Konventionen om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer (flykapringskonventionen) (Haag, den 16.12.1970).
- Konventionen til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed (Montreal, den 23.9.1971).
- Konventionen om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter (New York, den 14.12.1973).
- Konventionen imod gidseltagning (New York, den 17.12.1979).
- Konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer (Wien, den 3.3.1980).

- Protokollen til bekæmpelse af ulovlige voldshandlinger i lufthavne, der betjener den internationale civile luftfart. Tillæg til konventionen til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed (Montreal, den 24.2.1988).
- Konventionen til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfartssikkerheden (Rom, den 10.3.1988).
- Protokollen til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod sikkerheden for fastgjorte platforme, der befinder sig på kontinentalsokkelen (Rom, den 10.3.1988).
- FN-konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger (New York, den 15.12.1997).
- FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme (New York, den 9.12.1999).

De sidste to konventioner er særlig vigtige. I artikel 2 i konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger fastsættes det, at en person begår en forbrydelse i konventionens forstand, hvis den pågældende ulovligt og forsætligt leverer, anbringer, affyrer eller detonerer en eksplosiv eller anden dødbringende anordning i eller på, ind i eller mod et offentligt sted, en stats- eller regeringsfacilitet, et offentligt transportsystem eller en infrastrukturfacilitet med forsæt til enten at forårsage død eller alvorlig personskade eller at forårsage omfattende ødelæggelse af stedet, faciliteten eller systemet, hvis ødelæggelsen medfører eller sandsynligvis vil medføre et større økonomisk tab. I "terrorfinansieringskonventionen" fastsættes det, at det er en forbrydelse direkte eller indirekte, ulovligt og med forsæt at tilvejebringe eller indsamle midler og anvende dem eller vide, at de vil blive anvendt til at begå en af de handlinger, der er omfattet af førnævnte konventioner (bortset fra konventionen om ulovlige handlinger og visse andre handlinger om bord på fly, der ikke er omfattet). Det betyder, at selv om ordene "terrorisme" og "terrorhandlinger" ikke nævnes i de fleste af disse konventioner, vedrører de terroristrelaterede lovovertrædelser.

For så vidt angår de eksisterende internationale konventioner, har den betydeligste indsats i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme været den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme (Strasbourg, den 27.1.1977) under **Europarådets** mandat². Dette er den første konvention, hvori terrorisme behandles som en særlig type forbrydelser, i det mindste på den måde, at der opstilles en liste over terrorhandlinger. I konventionen anses denne type forbrydelser ikke for at være politiske forbrydelser eller forbrydelser, der har forbindelse med politiske forbrydelser, eller for at være forbrydelser, der udspringer af politiske motiver, hvilket er vigtigt med henblik på anvendelsen af konventionerne om udlevering.

Artikel 1 og 2 indeholder en liste over forbrydelser, der betragtes som terrorhandlinger. I artikel 1 henvises til forbrydelser, der omfattes af konventionen om bekæmpelse af ulovlig bemægtilgelse af luftfartøjer (Haag 1970), og forbrydelser, der omfattes af konventionen om bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed (Montreal 1971), hvori der henvises til bestemte terrorhandlinger. Endvidere omfatter listen angreb mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter, liv, fysiske integritet eller frihed, forbrydelser, der indebærer bortførelse, gidseltagning eller grov, ulovlig frihedsberøvelse, anvendelse af bomber, granater, raketter, automatiske skydevåben eller brev- eller pakkebomber, såfremt anvendelsen heraf rummer fare for personer. I artikel 2 udvides begrebet terrorhandling til også at omfatte andre forbrydelser, f.eks. forbrydelser, der indebærer andre voldshandlinger end dem, der er omfattet af artikel 1, mod en persons liv,

² ETS nr. 90.

fysiske integritet eller frihed (stk. 1) og forbrydelser mod formuegoder, der ikke er omfattet af artikel 1, hvis handlingen har medført kollektiv fare for personer (stk. 2).

Langt størstedelen af medlemsstaterne har undertegnet og ratificeret de fleste af disse konventioner, hvilket indebærer, at de skal anvende dem. Dette forslag til rammeafgørelse vil lette gennemførelsen af disse konventioner, for så vidt som de angår strafferetten, idet de vedrører samme emne, nemlig terrorhandlinger.

På EU-plan henvises der i artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union specifikt til terrorisme som en af de alvorlige former for kriminalitet, der skal forebygges og bekæmpes ved en fælles indsats på tre forskellige områder, nemlig et tættere samarbejde mellem politi, toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder, herunder Europol, et tættere samarbejde mellem medlemsstaternes retlige og andre kompetente myndigheder og om nødvendigt en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler.

For så vidt angår politisamarbejdet (artikel 30 i traktaten om Den Europæiske Union), er det værd at nævne artikel 2, stk. 1, i konventionen om oprettelse af en europæisk politienhed³, som bl.a. vil få beføjelser på terroristområdet, og Rådets afgørelse af 3. december 1998⁴, hvorved det pålægges Europol at beskæftige sig med straffbare handlinger, som er blevet begået, eller som det må antages vil blive begået i forbindelse med terroristiske aktiviteter, der er rettet mod personers liv og legeme, mod den personlige frihed eller mod ejendom; denne afgørelse gennemfører konventionens artikel 2, stk. 2. Endvidere blev det ved Rådets fælles aktion af 15. oktober 1996⁵ besluttet at oprette og føre et register over sagkundskab med hensyn til bekæmpelse af terrorisme for at lette samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme mellem Den Europæiske Unions medlemsstater.

For så vidt angår det retlige samarbejde, er det i EU-traktatens artikel 31 fastsat, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde skal omfatte fremme og fremskyndelse af samarbejdet mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser (litra a)) og lettelse af udlevering mellem medlemsstaterne (litra b)). På dette område findes der to væsentlige retlige instrumenter, nemlig konventionen om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union⁶ (10. marts 1995) og konventionen om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater⁷ (27.9.1996), hvori det i artikel 1 fastsættes, at formålet med konventionen er at lette anvendelsen af den europæiske udleveringskonvention mellem Den Europæiske Unions medlemsstater. Desuden henvises der i artikel 2, stk. 2, i den fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater⁸ til terroristrelaterede forbrydelser. Det forekom imidlertid nødvendigt at forbedre disse retlige instrumenter for at bekæmpe terrorisme mere effektivt. I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors⁹ den 15.-16. oktober 1999 hedder det, at den formelle udleveringsprocedure bør afskaffes mellem medlemsstaterne imellem, for så vidt angår personer, der unddrager sig retsforfølgning efter at være blevet endeligt domfældt, og at der i stedet blot bør ske en overførelse af de pågældende (konklusion 35).

³ EFT C 316 af 27.11.1995, s. 1.

⁴ EFT C 26 af 30.1.1999, s. 22.

⁵ EFT L 273 af 25.10., 1996, s. 1.

⁶ EFT C 78 af 30.3.1995, s. 1.

⁷ EFT C 313 af 23.10.1996, s. 11.

⁸ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

⁹ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.

Europa-Parlamentet vedtog den 5. september 2001 en beslutning vedrørende EU's rolle i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme, hvori Rådet opfordres til at vedtage en rammeafgørelse om afskaffelse af de formelle udleveringsprocedurer, at vedtage principper for gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser, herunder afgørelser forud for domsafsigelsen i strafferetlige sager vedrørende terroristrelaterede lovovertrædelser og gennemførelse af den europæiske eftersøgnings- og arrestordre, og at sikre en indbyrdes tilnærmelse af de retlige bestemmelser ved at fastsætte mindsteregler på europæisk plan for, hvad der udgør terrorisme, og for straffene herfor.

For så vidt angår indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler, opfordres der i EU-traktatens artikel 31, litra e)¹⁰ til, at der vedtages foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og for straffene for terrorisme, hvilket også nævnes i afsnit 46 i Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed¹¹ bedst kan gennemføres (3. december 1998). Denne rammeafgørelse har til formål at gennemføre EU-traktatens artikel 31, litra e) ved at sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende terroristrelaterede forbrydelser.

Ud over kapitel VI i EU-traktaten vedrørende hensigtsmæssige instrumenter til bekæmpelse af terrorisme på EU-plan og koordinering af indsatsen på internationalt plan kan EU's vilje til at bidrage til en kraftig, vedvarende og global indsats mod terrorisme kræve en politisk dialog eller en indsats i forbindelse med lande uden for EU samt indbyrdes koordinering mellem medlemsstaterne i internationale organisationer eller på internationale konferencer. Uden at foranstaltningerne i forbindelse med det politimæssige og retlige samarbejde berøres, kan det være nødvendigt med supplerende foranstaltninger, således at der kan tages hensyn til alle sikkerhedsmæssige aspekter; disse foranstaltninger kan træffes i forbindelse med f.eks. den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik for derved at øge virkningerne heraf og sikre sammenhæng i forbindelse med EU's eksterne relationer.

3. MEDLEMSSTATERNES LOVGIVNING VEDRØRENDE TERRORISME

I EU varierer lovgivningen vedrørende terrorisme fra medlemsstat til medlemsstat. I nogle af landene findes der ikke særlige bestemmelser vedrørende terrorisme. I disse lande straffes terrorhandlinger som almindelige lovovertrædelser. I andre findes der særlige love eller retlige instrumenter vedrørende terrorisme, hvor ordene "terrorisme" og "terrorist" udtrykkeligt forekommer, og hvor der udtrykkeligt gives eksempler på terrorhandlinger. Det er tilfældet i Frankrig, Tyskland, Italien, Portugal, Spanien og Det Forenede Kongerige.

De fleste terrorhandlinger er grundlæggende almindelige lovovertrædelser, der bliver til terroristrelaterede lovovertrædelser på grund af lovovertræderens bevæggrunde. Hvis motivet er i alvorlig grad at ændre eller nedbryde grundlæggende principper og statens grundpiller ved at skræmme mennesker, er der tale om en terrorhandling. Dette synspunkt er medtaget i

¹⁰ I denne artikel nævnes også kriminalitet og ulovlig narkotikahandel, hvilket er to områder, som EU tager sig af. For så vidt angår organiseret kriminalitet bør der tages hensyn til fælles aktion af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater. For så vidt angår ulovlig narkotikahandel fremsatte Kommissionen et forslag til Rådets rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for ulovlig narkotikahandel (KOM(2001) 259 endelig af 23.5.2001).

¹¹ EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1.

medlemsstaternes lovgivning vedrørende terrorisme. Selv om ordlyden er forskellig, er forskrifterne i det væsentlige ens.

Den græske straffelov og strafferetsplejelov har undergået betydelige forandringer efter den nylige vedtagelse af lov nr. 2928 af 27. juni 2001. I den franske straffelov¹² nævnes som terrorhandlinger de handlinger, der i alvorlig grad kan forstyrre den offentlige orden gennem trusler eller terror. I den portugisiske straffelov¹³ nævnes handlinger, der skader de nationale interesser, ændrer eller forstyrrer statens institutioner eller tvinger offentlige myndigheder til at gøre eller undlade at gøre noget samt trusler mod enkeltpersoner eller grupper. I den spanske straffelov¹⁴ henvises der som i den franske og den portugisiske til hensigten, nemlig at underminere den forfatningsmæssige orden eller i alvorlig grad at forstyrre den offentlige lov og orden. Den italienske straffelov¹⁵ indeholder en lignende formulering om at nedbryde den demokratiske orden.

Loven i Det Forenede Kongerige, Terrorism Act 2000¹⁶, er den mest omfattende terroristlovgivning i EU-landene. Terrorism defineres som en handling eller en trussel om en handling, hvor handlingen eller truslen har til formål at påvirke regeringen eller at skræmme offentligheden eller en del af offentligheden, og handlingen eller truslen har til formål at fremme en politisk, religiøs eller ideologisk sag; handlingen skal bl.a. indebære grov vold mod en person eller medføre alvorlig skade på ejendom eller en alvorlig sundheds- eller sikkerhedsmæssig risiko for offentligheden eller en del af offentligheden.

4. FORSLAGET TIL RAMMEAFGØRELSE

I lyset af EU-traktatens artikel 31, litra e), førnævnte retlige baggrund og det forhold, at kun seks medlemsstater råder over retlige instrumenter vedrørende terrorisme, forekommer det klart nødvendigt at fremsætte dette forslag til rammeafgørelse vedrørende indbyrdes tilnærmelse af de relevante love i medlemsstaterne. Rammeafgørelsen indeholder en definition af, hvad der udgør terrorisme, og straffene herfor for derved at sikre, at terrorhandlinger straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning. Den vil følgelig lette det politimæssige og retlige samarbejde, eftersom fælles definitioner af strafbare handlinger vil være med til at løse problemerne med dobbelt strafbarhed, så længe det er en forudsætning for bestemte former for gensidig retshjælp. Det forhold, at der findes fælles rammer for bekæmpelsen af terrorisme i EU, vil desuden gøre det lettere at arbejde tættere sammen med tredjelande.

Hovedbegrebet, som forslaget bygger på, er begrebet terrorhandling. Terrorhandlinger kan defineres som lovovertrædelser, som en enkeltperson eller en gruppe med forsæt begår mod et eller flere lande, deres institutioner eller befolkning, og som tager sigte på i alvorlig grad at forstyrre eller ødelægge et lands politiske, økonomiske eller sociale strukturer. Dette

¹² Art. 421-1: "Constituent des acts de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur..."

¹³ Art. 300: "...visem prejudicar a integridade ou a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupo de pessoas ou a população em geral..."

¹⁴ Art. 571: "...cuya finalidad sea la de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública..."

¹⁵ Arts. 270 bis, 280, 289 bis: "eversione dell'ordine democratico".

¹⁶ Terrorism Act 2000: www.uk-legislation.hmsso.gov.uk/acts/acts2000/20000011.htm.

indebærer, at det ikke er de samme lovfæstede rettigheder, der krænkes ved denne type lovovertrædelser som ved almindelige lovovertrædelser. Det skyldes, at lovovertræderens bevæggrund er forskellig, selv om terrorhandlinger med hensyn til de umiddelbare virkninger sædvanligvis ligner almindelige lovovertrædelser, indebærer de som følge heraf også en krænkelse af andre lovfæstede rettigheder. Terrorhandlinger medfører sædvanligvis skader på enkeltpersoners eller grupperes fysiske eller psykologiske integritet eller deres ejendom eller frihed på samme måde, som almindelige lovovertrædelser gør, men terrorhandlinger går videre ved at underminere førnævnte strukturer. Af den grund er der forskel på terroristrelaterede lovovertrædelser og almindelige lovovertrædelser, og de krænker forskellige lovfæstede rettigheder. Det synes derfor hensigtsmæssigt at opstille forskellige og specifikke kriterier og straffe for sådanne særligt alvorlige lovovertrædelser.

At lede, oprette, støtte eller deltage i en terroristgruppe må desuden i sig selv betragtes som en selvstændig strafbar handling og behandles som en terroristrelateret lovovertrædelse. For at definere begrebet terroristgruppe må der tages hensyn til den fælles aktion af 21.12.1998, i henhold til hvilken det er strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater, og hvori terrorisme udtrykkeligt nævnes¹⁷. I artikel 1 defineres en kriminel organisation som en struktureret sammenslutning af en vis varighed, bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå bestemte former for strafbare handlinger, der medfører de straffe, der specificeres i nævnte artikel. Som følge heraf og i henhold til denne definition kan det siges, at en terroristgruppe er en struktureret sammenslutning af en vis varighed, bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger.

Rammeafgørelsen dækker alle terrorhandlinger, der forberedes eller begås inden for EU's grænser, uanset deres mål, herunder terrorhandlinger mod tredjelands interesser i EU.

Der foreslås fælles definitioner af strafbare handlinger og straffe. Forslaget indeholder desuden bestemmelser vedrørende juridiske personers ansvar og straf, straffemyndighed, ofre og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne.

5. RETSGRUNDLAG

Ifølge artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union har Unionen som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde og gennem forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. Samme artikel indeholder bestemmelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler i overensstemmelse med artikel 31, litra e), når dette er nødvendigt. I sidstnævnte artikel fastsættes det, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene på dette område, herunder for terrorisme.

I artikel 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union henvises der til rammeafgørelser som de instrumenter, der skal anvendes for at sikre en tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Rammeafgørelser er bindende for

¹⁷ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1: "Rådet finder, at visse former for organiseret kriminalitet er blevet så grove og har udviklet sig på en sådan måde, at det er nødvendigt at styrke samarbejdet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, navnlig med hensyn til følgende strafbare handlinger: ulovlig narkotikahandel, menneskehandel, terrorisme,".

medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Forslaget har ingen finansielle indvirkninger på Det Europæiske Fællesskabs budget.

6. BEMÆRKNINGER TIL RAMMEAFGØRELSENS ARTIKLER

Artikel 1 (Formål)

Formålet med denne rammeafgørelse er at gennemføre EU-traktatens artikel 31, litra e), hvori det fastsættes, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager skal omfatte vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for terrorisme.

Dette vil være med til at bidrage til EU's mål som fastsat i EU-traktatens artikel 29, nemlig at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Artikel 2 (Anvendelsesområde)

Artikel 2 indeholder bestemmelser om fire kriterier med henblik på at indkredse anvendelsesområdet for denne rammeafgørelse. Bortset fra territorialprincippet (den strafbare handling begås eller forberedes helt eller delvis i en medlemsstat) og det aktive personprincip (den strafbare handling begås af en statsborger i en medlemsstat eller til gavn for en juridisk person med hjemsted i en medlemsstat) er strafbare handlinger, der begås mod en medlemsstats institutioner eller befolkning, også omfattet af denne rammeafgørelse.

Artikel 3 (Terrorhandling)

Artikel 3 indeholder en lang liste over terrorhandling med angivelse af, om de skal betragtes som terrorhandling og handlinger med tilknytning til terroristgrupper. I henhold til artikel 3 er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at disse handlinger straffes som terrorhandling.

Stk. 1 indeholder en liste over de mest alvorlige terrorhandling. Mange af dem er sandsynligvis omfattet af bestemmelserne for almindelige lovovertrædelser i medlemsstaternes straffelove. I henhold til rammeafgørelsen skal strafbare handlinger, som en enkeltperson eller en gruppe med forsæt begår mod et eller flere lande, deres institutioner eller befolkning, og som tager sigte på i alvorlig grad at forstyrre eller ødelægge disse landes politiske, økonomiske eller sociale strukturer, betragtes som terrorhandling. Herunder er det værd at nævne mord, personskade, kidnapning, gidseltagning, trusler, afpresning, tyveri, røveri, fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport og levering af våben eller sprængstoffer, ulovlig beslaglæggelse og beskadigelse af stats- eller regeringsfaciliteter, offentlige transportmidler, infrastrukturer, offentlige steder og ejendom (såvel privat som offentlig). Dette kan f.eks. omfatte storbyvold.

Selv om terrorhandling, der begås ved hjælp af en computer eller elektroniske anordninger, tilsyneladende er mindre voldelige, kan de være lige så farlige som førnævnte handlinger og bringe ikke blot menneskers liv, helbred og sikkerhed i fare, men også miljøet. Mest karakteristisk for disse handlinger er, at virkningerne heraf med forsæt sker langt fra gerningsmændene, men følgerne kan også være langt mere vidtrækkende. Terrorhandling, der medfører udslip af forurenende stoffer eller forårsager brande, oversvømmelser eller eksplosioner, der forstyrrer eller afbryder vand- eller elforsyningen eller andre grundlæggende ressourcer, eller som påvirker edb-systemer, er derfor omfattet af stk. 1, litra h), i) og j).

I denne rammeafgørelse forstås ved "offentlige transportmidler" alle offentligt og privat ejede anlæg, transportmidler og hjælpemidler, der anvendes i forbindelse med eller med henblik på offentligt tilgængelige tjenester til befordring af personer eller last. Dette er også definitionen af offentligt transportsystem i artikel 1, stk. 6, i FN's konvention til bekæmpelse af terrorbombninger fra 1997. Ved "edb-system" forstås computere og elektroniske kommunikationsnet samt edb-data, der lagres, behandles, hentes og overføres via disse med henblik på driften, anvendelsen, beskyttelsen og vedligeholdelsen heraf.

I stk. 1, litra l) og m), henvises der desuden til de terrorhandlinger, der begås i forbindelse med terroristgrupper, dvs. at lede, oprette, støtte eller tilhøre en terroristgruppe, og som betragtes som terroristrelaterede lovovertrædelser.

I stk. 2 defineres en "terroristgruppe" som en struktureret sammenslutning af en vis varighed, bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå de terrorhandlinger, der er omhandlet i stk. 1, litra a) til k).

Ordlyden i denne artikel giver medlemsstaterne mulighed for at beslutte, hvordan de vil fastlægge en præcis definition af strafbare handlinger med henblik på at gennemføre denne rammeafgørelse.

Artikel 4 (Anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg)

I henhold til artikel 4 har medlemsstaterne pligt til at sørge for, at det er strafbart at anstifte, medvirke til, tilskynde til og forsøge at begå terrorhandlinger.

Artikel 5 (Straffe og sanktioner)

Artikel 5 vedrører sanktioner. I stk. 1 fastsættes, at de i artikel 3 og 4 omhandlede handlinger skal straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning.

Sanktionernes anvendelsesområde (stk. 2) er temmelig bredt i lyset af de forskellige terrorhandlinger og de eksisterende sanktioner herfor i medlemsstaterne. Den højeste sanktion er frihedsstraf på ikke under tyve år (mord), og den laveste er frihedsstraf på ikke under to år (afpresning, tyveri, trusler om at ville begå bestemte strafbare handlinger). Stk. 3 giver desuden mulighed for at idømme supplerende eller alternative sanktioner i form af samfundstjeneste, fratagelse af visse borgerlige eller politiske rettigheder og offentliggørelse af hele eller en del af en dom vedrørende de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3 og 4.

I medfør af stk. 4 kan der også idømmes bøder.

Artikel 6 (Skærpende omstændigheder)

I henhold til artikel 6 betragtes det som skærpende omstændigheder, hvis den strafbare handling begås med særlig hensynsløshed, påvirker et stort antal personer eller er af særlig farlig og vedvarende art eller begås mod statsoverhoveder, ministre, andre internationalt beskyttede personer, folkevalgte parlamentsmedlemmer, medlemmer af regionale eller lokale regeringer, dommere, retsmedlemmer eller fængselspersonale og politiet. Ved internationalt beskyttede personer forstås det samme som i artikel 1 i konventionen af 14. december 1973 om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter.

Artikel 7 (Formildende omstændigheder)

I artikel 7 henvises der under hensyntagen til Rådets resolution af 20. december 1996 om personer, der samarbejder med retsvæsenet i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet¹⁸, til en række formildende omstændigheder, nemlig når lovovertræderen opgiver sin kriminelle aktivitet og giver de administrative eller retlige myndigheder en række oplysninger, der kan hjælpe dem med i tide at forebygge virkningerne af den strafbare handling, således at den planlagte forbrydelse, som den pågældende lovovertræder kender til, stadig kan undgås, at identificere eller retsforfølge andre terrorister, at finde frem til oplysninger vedrørende terrorhandlinger eller at forebygge yderligere terrorhandlinger.

Artikel 8 (Juridiske personers ansvar)

I overensstemmelse med fremgangsmåden i forbindelse med en række retlige instrumenter, der er vedtaget på EU-plan for at bekæmpe forskellige former for kriminalitet, er det nødvendigt også at tage højde for den situation, hvor juridiske personer er involveret i terrorhandlinger. Artikel 8 indeholder derfor bestemmelser om, at en juridisk person kan drages til ansvar for de i artikel 3 og 4 omhandlede strafbare handlinger, som begås for dennes vindings skyld af en hvilken som helst person, der handler enten som enkeltperson eller som en del af den juridiske person. Begrebet ansvar skal tolkes således, at det omfatter strafferetligt eller civilretligt ansvar.

Endvidere fastsættes det i overensstemmelse med den almindelige praksis i stk. 2, at en juridisk person også kan drages til ansvar, hvis mangel på opsyn eller kontrol, udført af en person med beføjelser til at udøve kontrol, har gjort det muligt at begå den strafbare handling for vindings skyld. Af stk. 3 fremgår det, at retsforfølgning af en juridisk person ikke udelukker samtidig retsforfølgning af en fysisk person.

Artikel 9 (Sanktioner over for juridiske personer)

I artikel 9 fastsættes et krav om sanktioner over for juridiske personer, der drages til ansvar for de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3 og 4. Der kræves sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, hvor minimumskravet er, at der idømmes strafferetlig eller civilretlig bødestraf. Der anføres også andre sanktioner, som typisk kunne anvendes på juridiske personer.

Artikel 10 (Domstolskompetence)

Artikel 10 indeholder en række proceduremæssige bestemmelser vedrørende domstolskompetence.

I stk. 1 fastsættes en række krav om kompetence til at retsforfølge og efterforske sager vedrørende de strafbare handlinger eller den adfærd, der er omfattet af denne rammeafgørelse. En medlemsstat skal fastslå sin domstolskompetence i fire situationer:

- a) hvis overtrædelsen er begået helt eller delvis på dens område, uanset hvilken status eller nationalitet den involverede person har (territorialprincippet)
- b) hvis lovovertræderen er statsborger i medlemsstaten (det aktive personprincip).

¹⁸ EFT C 10 af 11.1.1997, s. 1.

- c) hvis overtrædelsen er begået til gavn for en juridisk person med hjemsted på den pågældende medlemsstats område
- d) mod dens institutioner eller befolkning.

Eftersom ikke alle medlemsstaters retstraditioner anerkender ekstraterritorial kompetence for alle typer strafferetlige overtrædelser, giver stk. 2 mulighed for ikke at anvende de i stk. 1 fastsatte bestemmelser om domstolskompetence i forbindelse med de situationer, der er omhandlet i stk. 1, litra b), c) og d).

I stk. 3 hedder det, at medlemsstaterne underretter Generalsekretariatet for Rådet, hvis de beslutter at tage stk. 2 i anvendelse.

Artikel 11 (Udlevering og retsforfølgning)

Denne bestemmelse finder ikke længere anvendelse, når Kommissionens forslag om en europæisk arrestordre, der kommer til at erstatte udleveringer inden for EU, vedtages. I dette forslag fastsættes navnlig, at nationalitet ikke kan anvendes til at begrunde et afslag om udlevering.

I artikel 11 tages der højde for det forhold, at visse medlemsstater ikke udleverer deres egne statsborgere, idet målet er at sikre, at personer, som mistænkes for at have begået terrorhandlinger, ikke unddrager sig retsforfølgning, fordi udlevering principielt afvises på det grundlag, at de er statsborgere i den pågældende stat.

En medlemsstat, som ikke udleverer sine egne statsborgere, skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at fastslå sin domstolskompetence og om nødvendigt retsforfølge de pågældende lovovertrædelser, når de begås af medlemsstatens egne statsborgere på en anden medlemsstats område eller mod en anden medlemsstats institutioner eller befolkning. Denne artikel omfatter ikke forbindelserne mellem medlemsstaterne og tredjelande, der kan omfattes af internationale instrumenter.

Artikel 12 (Samarbejde mellem medlemsstaterne)

Formålet med artikel 12 er at drage fordel af internationale instrumenter til retligt samarbejde, som medlemsstaterne deltager i, og som bør finde anvendelse på de sager, der er omhandlet i denne rammeafgørelse. For eksempel er ordninger for gensidig retshjælp og udlevering indeholdt i en række bilaterale og multilaterale aftaler såvel som i nogle af Den Europæiske Unions konventioner.

I stk. 1 kræves det, at medlemsstaterne yder hinanden al mulig bistand i forbindelse med retlige og politimæssige procedurer vedrørende strafbare handlinger, der er omfattet af denne rammeafgørelse. I stk. 2 fastsættes det, at hvis flere medlemsstater har domstolskompetence, skal de rådføre sig med hinanden for at koordinere indsatsen og om nødvendigt sikre en effektiv retsforfølgning. I dette stykke kræves desuden, at de eksisterende samarbejdsmekanismer, retlige eller andre, f.eks. Europol, udveksling af retsmedsmænd som forbindelsespersoner, Det Europæiske Retlige Netværk og Den Midlertidige Retlige Samarbejdsenhed fuldt ud anvendes.

Artikel 13 (Udveksling af oplysninger)

I artikel 13, stk. 1, understreges betydningen af at udpege kontaktpunkter med henblik på udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Stk. 2 indeholder en bestemmelse om

videreformidling af oplysninger om, hvilke kontaktpunkter der er udpeget med henblik på udveksling af oplysninger om strafbare handlinger.

Stk. 3 indeholder bestemmelser om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne vedrørende fremtidige terrorhandlinger for at gøre det muligt at vedtage hensigtsmæssige foranstaltninger for at forhindre disse handlinger.

Artikel 14 (Beskyttelse af og bistand til ofre)

I EU's strategi mod terrorisme lægges der særlig vægt på beskyttelse af og bistand til ofre. Den 15. marts 2001 vedtog Rådet en rammeafgørelse om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Derudover arbejder Kommissionen på en grønbog om kompensation til ofre for kriminalitet.

Ofre for bestemte typer terrorhandlinger (f.eks. trusler og afpresning) kan være temmelig sårbare. Det er derfor hensigtsmæssigt, at alle medlemsstaterne sikrer, at efterforskning og retsforfølgning ikke er betinget af, at ofret meddeler oplysninger eller indgiver anmeldelse.

Artikel 15 (Gennemførelse og aflæggelse af rapport)

Artikel 15 omhandler gennemførelsen og opfølgningen af denne rammeafgørelse.

I stk. 1 kræves det, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne rammeafgørelse senest den 31. december 2002.

I stk. 2 fastsættes det, at medlemsstaterne senest denne dato skal have sendt de bestemmelser, der gennemfører de forpligtelser, der pålægges dem i medfør af denne rammeafgørelse, i national lov, til Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen. På grundlag heraf forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af denne rammeafgørelse. Rådet vurderer, i hvilket omfang medlemsstaterne har opfyldt deres forpligtelser i henhold til rammeafgørelsen.

Artikel 16 (Ikrafttræden)

I artikel 16 fastsættes det, at denne rammeafgørelse træder i kraft på tredjedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om bekæmpelse af terrorisme

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Den Europæiske Union, særlig artikel 29, artikel 31 (e), og artikel 34, stk. 2, litra b),

under henvisning til forslag fra Kommissionen¹,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet², og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Terrorisme udgør en af de groveste overtrædelser af principperne om menneskelig værdighed, frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende friheder samt retssikkerheden, som EU bygger på, og som er fælles for alle medlemsstaterne.
- (2) Alle eller nogle af medlemsstaterne har ratificeret en række konventioner om terrorisme. I den europæiske konvention af 27. januar 1977 om bekæmpelse af terrorisme³ fastslås det, at terrorhandlinger ikke anses for at være politiske forbrydelser eller forbrydelser, der har forbindelse med politiske forbrydelser, eller for at være forbrydelser, der udspringer af politiske motiver. Denne konvention var emnet for henstilling nr. 1170 (1991), som det stående udvalg på vegne af Europarådets parlamentariske forsamling vedtog den 25. november 1991. FN har vedtaget konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger af 15. december 1997 og "konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme" af 9. december 1999.
- (3) På EU-plan vedtog Rådet den 3. december 1998 Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres⁴. Der blev henvist til terrorisme i konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999⁵ og i Santa María da Feira den 19.-20. juni 2000⁶. Terrorisme blev desuden nævnt i Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet vedrørende den halvårslige ajourføring af resultattavlen vedrørende fremskridt hen imod oprettelsen af et område med "frihed, sikkerhed og retfærdighed"

¹ EFT C ... af ..., s. ...

² EFT C ... af ..., s. ...

³ ETS nr. 90.

⁴ EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1.

⁵ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.

⁶ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.

i EU (anden halvdel af 2000)⁷. I Gomera-erklæringen, der blev vedtaget på et uformelt rådsmøde den 14. oktober 1995, fastslås det, at terrorisme udgør en trussel mod demokratiet, den frie udøvelse af menneskerettighederne og den økonomiske og sociale udvikling.

- (4) Den 30. juli 1996 gjorde de førende industrialiserede lande (G7) og Rusland sig på et møde i Paris til talsmænd for 25 foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme.
- (5) I konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol-konventionen)⁸ henvises der navnlig i artikel 2 til, at effektiviteten hos medlemsstaternes kompetente myndigheder og disses samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme skal forbedres.
- (6) Følgende andre foranstaltninger, som EU har vedtaget, påvirker bekæmpelsen af terrorisme: Rådets afgørelse af 3. december 1998, hvorved det pålægges Europol at beskæftige sig med strafbare handlinger, som er blevet begået, eller som det må antages vil blive begået i forbindelse med terroristiske aktiviteter, der er rettet mod personers liv og legeme, mod den personlige frihed eller mod ejendom⁹, fælles aktion 96/610/RIA af 15. oktober 1996, vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om oprettelse og førelse af et register over sagkundskab med hensyn til bekæmpelse af terrorisme for at lette samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme mellem Den Europæiske Unions medlemsstater¹⁰, fælles aktion 98/428/RIA af 29. juni 1998, vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om oprettelse af et europæisk retligt netværk¹¹ med ansvar for spørgsmål vedrørende terrorhandlinger, særlig artikel 2, fælles aktion 98/733/RIA af 21. december 1998, vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater¹² og Rådets henstilling af 9. december 1999 vedrørende samarbejde om bekæmpelse af finansieringen af terroristgrupper¹³.
- (7) Det er nødvendigt at supplere det vigtige arbejde, internationale organisationer, navnlig FN og Europarådet, har udført, med henblik på at sikre en større indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning. De dybtgående forandringer, for så vidt angår arten af terrorhandlinger, understreger, at det traditionelle retlige og politimæssige samarbejde ikke er egnet til at bekæmpe terrorisme, og det er nødvendigt ved hjælp af nye foranstaltninger at fjerne de eksisterende retlige smuthuller, dvs. fastsættelse af mindsteregler for kriterier og straffe for terrorisme.
- (8) Da målene for den foreslåede aktion ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene og derfor på grund af behovet for et nærmere samarbejde bedre kan nås på EU-plan, kan EU vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 2 i EU-traktaten og artikel 5 i EF-traktaten. I

⁷ KOM(2000) 782 endelig.

⁸ EFT C 316 af 27.11.1995, s. 1.

⁹ EFT C 26 af 30.1.1999, s. 22.

¹⁰ EFT L 273 af 25.10.1996, s. 1.

¹¹ EFT L 191 af 7.7.1998, s. 4.

¹² EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

¹³ EFT C 373 af 23.12.1999, s. 1.

overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, der er omhandlet i sidstnævnte artikel, går denne rammeafgørelse ikke videre end til, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

- (9) Der bør vedtages foranstaltninger, der ikke kun finder anvendelse på terrorhandlinger, der begås i medlemsstaterne, men også på terrorhandlinger, der på anden måde påvirker medlemsstaterne. Det politimæssige og retlige samarbejde udgør en hensigtsmæssig måde at bekæmpe terrorisme på i EU og på internationalt plan, men der kan vedtages supplerende foranstaltninger for at øge virkningerne af bekæmpelsen af terrorhandlinger og sikre sammenhæng i forbindelse med EU's eksterne forbindelser.
- (10) Det er nødvendigt, at definitionen af, hvad der udgør terrorisme, er fælles i alle medlemsstaterne, herunder de strafbare handlinger, der tillægges terroristgrupper. For fysiske og juridiske personer, der har begået eller er ansvarlige for terrorhandlinger, fastsættes desuden straffe og sanktioner, som afspejler disse strafbare handlingers grovhed.
- (11) Det bør betragtes som skærpende omstændigheder, hvis den strafbare handling begås med særlig hensynsløshed, påvirker et stort antal personer eller er af særlig farlig og vedvarende art eller begås mod personer, der repræsenterer den udøvende eller lovgivende magt, herunder internationalt beskyttede personer, eller hvis arbejde vedrørende terrorisme gør dem til mål for terrorister.
- (12) Det bør betragtes som formildende omstændigheder, hvis terrorister, der opgiver deres terroristaktivitet, giver de administrative eller retlige myndigheder relevante oplysninger, der kan hjælpe dem med bekæmpe terrorisme.
- (13) Der bør fastsættes bestemmelser om domstolskompetence for at sikre, at den strafbare handling kan retsforfølges.
- (14) Der tages hensyn til den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering af lovovertrædere for at lette retsforfølgningen, når den strafbare handling begås i en medlemsstat, der ikke udleverer sine statsborgere.
- (15) For at forbedre samarbejdet og i overensstemmelse med bestemmelserne om databeskyttelse, særlig Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger¹⁴ bør medlemsstaterne i videst muligt omfang yde hinanden gensidig retshjælp. Der bør oprettes operationelle kontaktpunkter med henblik på udveksling af oplysninger eller sikres en hensigtsmæssig udnyttelse af de eksisterende samarbejdsmekanismer med henblik herpå.
- (16) Ofre for bestemte typer terrorhandlinger som f.eks. trusler og afpresning kan være temmelig sårbare. Medlemsstaterne bør derfor sikre, at efterforskning og retsforfølgning ikke er betinget af, at ofret meddeler oplysninger eller indgiver anmeldelse.

¹⁴

ETS nr. 108.

- (17) Denne rammeafgørelse er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og principper, der navnlig anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig kapitel VI -

TRUFFET FØLGENDE RAMMEAFGØRELSE:

Artikel 1 - Formål

Formålet med denne rammeafgørelse er at fastsætte mindsteregler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og for straffene herfor for fysiske og juridiske personer, der har begået eller er ansvarlige for terrorhandling, så straffen herfor afspejler disse strafbare handlingers grovhed.

Artikel 2 - Anvendelsesområde

Denne rammeafgørelse finder anvendelse på terrorhandling:

- a) der begås eller forberedes helt eller delvis i en medlemsstat,
- b) der begås af en person, der er statsborger i en af medlemsstaterne,
- c) der begås til gavn for en juridisk person med hjemsted i en medlemsstat, eller
- d) der begås mod en medlemsstats institutioner eller befolkning.

Artikel 3 - Terrorhandling

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende strafbare handlinger, som med forsæt begås af enkeltpersoner eller grupper mod et eller flere lande, deres institutioner eller befolkning med henblik på at true dem og i alvorlig grad forstyrre eller ødelægge de politiske, økonomiske eller sociale strukturer i det eller disse lande, i overensstemmelse med definitionen i landenes nationale lovgivning straffes som terrorhandling:

- a) mord
- b) personskade
- c) kidnapning eller gidseltagning
- d) afpresning
- e) tyveri eller røveri
- f) ulovlig beslaglæggelse eller beskadigelse af stats- og regeringsfaciliteter, offentlige transportmidler, infrastrukturer, offentlige steder og ejendom
- g) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering af våben eller sprængstoffer

- h) udslip af forurenende stoffer eller brande, eksplosioner eller oversvømmelser, der bringer mennesker, dyr eller miljøet i fare
 - i) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller andre grundlæggende ressourcer
 - j) angreb via påvirkning af edb-systemer
 - k) trusler om at ville begå en af ovennævnte strafbare handlinger
 - l) ledelse af en terroristgruppe
 - m) fremme af, støtte til eller deltagelse i en terroristgruppe.
2. I denne rammeafgørelse forstås ved terroristgruppe en struktureret sammenslutning af en vis varighed, bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger som omhandlet i stk. 1, litra a)-k).

Artikel 4 - Anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg

Medlemsstaterne sikrer, at anstiftelse, medvirken, tilskyndelse til og forsøg på at begå en terrorhandling er en strafbar handling.

Artikel 5 - Straffe og sanktioner

1. Medlemsstaterne sikrer, at terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4 straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.
2. Medlemsstaterne sikrer, at de i stk. 3 omhandlede terrorhandlinger straffes med frihedsstraf med en maksimumsstraf på mindst følgende:
 - a) den i artikel 3, stk. 1, litra a), omhandlede strafbare handling: tyve år
 - b) den i artikel 3, stk. 1, litra l), omhandlede strafbare handling: femten år
 - c) de i artikel 3, stk. 1, litra c), g), h) og i) omhandlede strafbare handlinger: ti år
 - d) den i artikel 3, stk. 1, litra m), omhandlede strafbare handling: syv år
 - e) de i artikel 3, stk. 1, litra f) og j), omhandlede strafbare handlinger: fem år
 - f) den i artikel 3, stk. 1, litra b), omhandlede strafbare handling: fire år
 - g) de i artikel 3, stk. 1, litra d), e) og k), omhandlede strafbare handlinger: to år.
3. Medlemsstaterne sikrer, at der i forbindelse med terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4 kan idømmes supplerende eller alternative sanktioner i form af samfundstjeneste, fratagelse af visse borgerlige eller politiske rettigheder og offentliggørelse af hele eller en del af en dom.

4. Medlemsstaterne sikrer, at der kan idømmes bøder for terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4.

Artikel 6 - Skærpende omstændigheder

Uden at andre skærpende omstændigheder, der måtte være fastsat i de nationale lovgivninger, derved berøres, sikrer medlemsstaterne, at de straffe og sanktioner, der er omhandlet i artikel 5, kan forøges, hvis terrorhandlingen:

- a) begås med særlig hensynsløshed,
- b) påvirker et stort antal personer eller er af særlig farlig og vedvarende art eller
- c) begås mod statsoverhoveder, ministre, andre internationalt beskyttede personer, folkevalgte parlamentsmedlemmer, medlemmer af regionale eller lokale regeringer, dommere, retsmedlemmer eller fængselspersonale og politiet.

Artikel 7 - Formildende omstændigheder

Medlemsstaterne sikrer, at de i artikel 5 omhandlede straffe og sanktioner kan mindskes, hvis gerningsmanden:

- a) opgiver sin kriminelle aktivitet, og
- b) giver de administrative eller retlige myndigheder en række oplysninger, der kan hjælpe dem med:
 - i) at forebygge eller afbøde virkningerne af den strafbare handling,
 - ii) at identificere eller retsforfølge andre terrorister,
 - iii) at finde bevismateriale eller
 - iv) at forebygge yderligere terrorhandlinger.

Artikel 8 - Juridiske personers ansvar

1. Medlemsstaterne sikrer, at juridiske personer kan drages til ansvar for terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4, når sådanne handlinger begås for deres vindings skyld af en hvilken som helst person, hvad enten denne handler som enkeltperson eller som en del af den juridiske person, og vedkommende har en ledende stilling inden for den juridiske person baseret på:

- a) beføjelse til at repræsentere den juridiske person,
- b) beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne eller
- c) beføjelse til at udøve kontrol inden for den juridiske person.

2. Ud over de i stk. 1 omhandlede tilfælde sikrer medlemsstaterne, at en juridisk person kan drages til ansvar, hvor manglende opsyn eller kontrol fra en i stk. 1 omhandlet persons side har gjort det muligt for en person underlagt den juridiske person at begå terrorhandlinger eller udvise adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4 til gavn for denne.
3. Juridiske personers ansvar i henhold til stk. 1 og 2 udelukker ikke strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der begår terrorhandlinger eller udviser adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4.

Artikel 9 - Sanktioner over for juridiske personer

1. Medlemsstaterne sikrer, at der over for en juridisk person, der kendes ansvarlig i henhold til artikel 8, stk. 1, kan iværksættes sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder bødestraf eller administrativt idømte bøder, og som kan indbefatte andre sanktioner som f.eks.:
 - a) fratagelse af retten til offentlige ydelser eller støtte
 - b) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve erhvervsaktiviteter
 - c) anbringelse under retsligt opsyn
 - d) likvidation efter retskendelse
 - e) midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå lovovertrædelsen.
2. Medlemsstaterne sikrer, at en juridisk person, der kendes ansvarlig i henhold til artikel 8, stk. 2, kan pålægges sanktioner eller foranstaltninger, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

Artikel 10 - Domstolskompetence

1. Medlemsstaterne fastlægger deres domstolskompetence i forbindelse med terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4, når handlingen begås eller adfærden udvises:
 - a) helt eller delvist på deres territorium,
 - b) af en af deres statsborgere, under forudsætning af at lovgivningen i den pågældende medlemsstat kræver, at handlingen også skal være strafbar i det land, hvor den blev begået,
 - c) for vindings skyld for en juridisk person, der har sit hovedsæde på den pågældende medlemsstats område, eller
 - d) mod deres institutioner eller befolkning.

2. En medlemsstat kan beslutte, at den ikke eller kun i særlige tilfælde eller under særlige omstændigheder vil anvende bestemmelsen om domstolskompetence i stk. 1, litra b), c) og d).
3. Medlemsstaterne underretter følgelig Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen herom, og hvor det er relevant, med angivelse af de særlige tilfælde eller omstændigheder, hvor beslutningen gælder.

Artikel 11 - Udlevering og retsforfølgning

1. En medlemsstat, som i henhold til sine love ikke udleverer egne statsborgere, fastlægger sin domstolskompetence i forbindelse med terrorhandlinger eller adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4, når sådanne handlinger begås eller sådan adfærd udvises af medlemsstatens statsborgere på en anden medlemsstats område eller mod en anden medlemsstats institutioner eller befolkning.
2. En medlemsstat skal, når en af dens statsborgere er sigtet for i en anden medlemsstat at have begået en terrorhandling eller udvist en adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4, og den ikke udleverer den pågældende til den anden medlemsstat udelukkende under henvisning til vedkommendes nationalitet, forelægge sagen for sine relevante myndigheder med henblik på retsforfølgning, hvis der er anledning dertil.

For at iværksætte en retsforfølgning sender den medlemsstat, hvori den strafbare handling eller adfærd fandt sted, alle relevante dokumenter, oplysninger og bevismateriale i overensstemmelse med procedurerne i artikel 6, stk. 2, i den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering af lovovertrædere. Den begærende medlemsstat underrettes om retsforfølgningen og resultaterne heraf.

3. I henhold til denne artikel skal begrebet en medlemsstats "egne statsborgere" fortolkes i overensstemmelse med medlemsstatens eventuelle erklæring i henhold til artikel 6, stk. 1, litra b) og c), i den europæiske konvention om udlevering af lovovertrædere.

Artikel 12 - Samarbejde mellem medlemsstaterne

1. I overensstemmelse med gældende konventioner, multilaterale eller bilaterale aftaler eller arrangementer yder medlemsstaterne i videst muligt omfang hinanden gensidig bistand i forbindelse med retsforfølgning af terrorhandlinger og adfærd som omhandlet i artikel 3 og 4.
2. Når flere medlemsstater har domstolskompetence med hensyn til sådanne strafbare handlinger, aftaler de indbyrdes, hvorledes deres indsats kan samordnes, så der foretages en effektiv retsforfølgning. Det retlige samarbejde og andre mekanismer skal udnyttes fuldt ud.

Artikel 13 - Udveksling af oplysninger

1. Hver medlemsstat udpeger operationelle kontaktpunkter, som kan være eksisterende operationelle strukturer eller nye strukturer oprettet med henblik herpå, til udveksling

af oplysninger eller anden kontakt mellem medlemsstaterne med henblik på at gennemføre denne rammeafgørelse.

2. Medlemsstaterne orienterer Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen om kontaktpunkterne i overensstemmelse med stk. 1. Generalsekretariatet videreformidler disse oplysninger til de øvrige medlemsstater.
3. Når en medlemsstat råder over oplysninger om fremtidige terrorhandlinger, der berører en anden medlemsstat, fremlægger den disse oplysninger for den anden medlemsstat. De i stk. 1 omhandlede operationelle kontaktpunkter kan anvendes hertil.

Artikel 14 - Beskyttelse af og bistand til ofre

Medlemsstaterne sikrer, at efterforskningen eller retsforfølgningen af terrorhandlinger, der er omfattet af deres domstolskompetence, ikke er betinget af, at ofret meddeler oplysninger eller indgiver anmeldelse, i det mindste i sager, hvor artikel 8, stk. 1, litra a), finder anvendelse.

Artikel 15 - Gennemførelse og aflæggelse af rapport

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne rammeafgørelse senest den 31. december 2002.

De sender Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen teksten til de love og administrative bestemmelser, de vedtager, samt oplysninger om eventuelle andre foranstaltninger, de træffer for at efterkomme denne rammeafgørelse.

På grundlag heraf fremlægger Kommissionen senest den 31. december 2003 en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af denne rammeafgørelse, som om nødvendigt vedlægges forslag til retsforskrifter.

Rådet vurderer, i hvilket omfang medlemsstaterne har efterkommet denne rammeafgørelse.

Artikel 16 - Ikrafttræden

Denne rammeafgørelse træder i kraft på tredjedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand