



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 10 september 2014
(OR. en)

13040/14

DROIPEN 103
ENFOPOL 262

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	5 september 2014
aan:	de heer Uwe CORSEPIUS, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.:	COM(2014) 554 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de uitvoering van Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2014) 554 final.

Bijlage: COM(2014) 554 final

Brussel, 5.9.2014
COM(2014) 554 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de uitvoering van Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008
tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding**

{SWD(2014) 270 final}

INHOUDSOPGAVE

<u>1.</u>	<u>Inleiding</u>	3
<u>1.1.</u>	<u>Achtergrond</u>	3
<u>1.2.</u>	<u>Belangrijkste elementen en doel van het kaderbesluit van 2008</u>	3
<u>1.3.</u>	<u>Reikwijdte van het uitvoeringsverslag</u>	4
<u>2.</u>	<u>Omzetting door de lidstaten</u>	5
<u>2.1.</u>	<u>Strafbaarstelling van de toegevoegde misdrijven publiekelijk uitlokken, werving voor terrorisme en training voor terrorisme</u>	5
<u>2.1.1.</u>	<u>Publiekelijk uitlokken</u>	6
<u>2.1.2.</u>	<u>Werving voor terrorisme</u>	7
<u>2.1.3.</u>	<u>Training voor terrorisme</u>	8
<u>2.2.</u>	<u>Gerelateerde misdrijven</u>	9
<u>2.2.1.</u>	<u>Medeplichtigheid</u>	9
<u>2.2.2.</u>	<u>Poging</u>	10
<u>2.3.</u>	<u>Straffen voor natuurlijke personen</u>	10
<u>3.</u>	<u>Slotopmerkingen</u>	11

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

Met Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding (hierna "kaderbesluit van 2002"¹ genoemd) werd de grondslag gelegd voor de onderlinge aanpassing van de strafrechtelijke bepalingen inzake terroristische misdrijven. Naar aanleiding van de toenemende dreiging van radicalisering, werving en terrorisme werden bij Kaderbesluit 2008/919/JBZ (hierna "kaderbesluit van 2008"² genoemd) publiekelijk uitlokken, werving voor terrorisme en training voor terrorisme als nieuwe misdrijven geïntroduceerd. Soortgelijke terroristische misdrijven waren al opgenomen in het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme van 2005. Ook had de VN haar lidstaten ertoe opgeroepen mogelijkheden te onderzoeken om het aanzetten tot terroristische handelingen en uitingen van terrorisme op internet tegen te gaan³.

De lidstaten moesten uiterlijk op 9 december 2010 uitvoeringsmaatregelen vaststellen en meedelen. Op basis van die informatie moest de Commissie een verslag opstellen. De Raad moest vervolgens tegen 9 december 2011 nagaan of de lidstaten de nodige maatregelen hadden genomen om aan het kaderbesluit van 2008 te voldoen.⁴ Vanaf 1 december 2014 zal de Commissie bevoegd zijn om de naleving door de lidstaten te beoordelen en indien nodig inbreukprocedures in te leiden.

1.2. Belangrijkste elementen en doel van het kaderbesluit van 2008

In het kaderbesluit van 2008 zijn drie nieuwe terroristische misdrijven beschreven, meer bepaald "publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf", "werving voor terrorisme" en "training voor terrorisme"⁵. Iedere lidstaat moet de medeplichtigheid aan deze

¹ PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3–7.

² PB L 330 van 9.12.2008, blz. 21–23.

³ Zie resolutie 1624(2005) van de VN-Veiligheidsraad en de in 2006 aangenomen mondiale terrorismebestrijdingsstrategie van de VN.

⁴ Zie artikel 3, leden 1 en 2, van het kaderbesluit van 2008.

⁵ Zie artikel 1, punt 1, van het kaderbesluit van 2008, tot wijziging van artikel 3. De in artikel 3 van het kaderbesluit van 2002 omschreven strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten behelsden slechts gekwalificeerde diefstal, afpersing en het valselijk opmaken van administratieve documenten met het oogmerk om terroristische misdrijven te plegen. De nieuwe strafbare feiten zijn toegevoegd als artikel 3, lid 1, onder a) tot en met c), en de strafbare feiten die voorheen in artikel 3, onder a) tot en met c), werden genoemd, staan nu in artikel 3, lid 1, onder d) tot en met f).

nieuwe misdrijven strafbaar stellen⁶. De strafbaarstelling van poging tot werving en training voor terrorisme is facultatief⁷.

Het kaderbesluit van 2008 heeft als doel de verspreiding te beperken van boodschappen en materiaal waardoor personen kunnen worden aangezet tot het plegen van terroristische aanslagen⁸, en de huidige wetgeving aan te passen aan de veranderingen in de werkwijze van terroristische activisten en aanhangers. Belangrijke veranderingen zijn in het bijzonder dat gestructureerde en hiërarchische groepen steeds meer plaats maken voor semiautonome cellen en alleen handelende personen en dat er steeds vaker gebruik wordt gemaakt van internet om lokale terroristennetwerken en individuen te inspireren, te mobiliseren, aan te sturen en op te leiden⁹. De maatregelen ter uitvoering van het kaderbesluit van 2002 werden in het licht van de bovengenoemde veranderingen onvoldoende geacht. Het door het verspreiden van boodschappen publiekelijk uitlokken zonder iemand daadwerkelijk aan te zetten tot een terroristisch misdrijf was bijvoorbeeld niet altijd strafbaar. Ook de verspreiding van tot terrorisme aanzettende boodschappen zonder te verwijzen naar een specifiek terroristisch misdrijf en de online verpreiding van terroristische expertise waarbij niet wordt beoogd de activiteiten van een specifieke terroristische groep te steunen, waren niet altijd strafbaar. Het kaderbesluit van 2008 moest deze kloof dichten, de rechtshandhaving bevorderen en de politieke en justitiële samenwerking verbeteren.

Artikel 2 van het kaderbesluit van 2008 geeft duidelijk aan dat van de lidstaten geen maatregelen worden verlangd die onverenigbaar zijn met onder meer de grondbeginselen betreffende de vrijheid van meningsuiting. Artikel 3, lid 1, herinnert de lidstaten eraan dat zij ervoor moeten zorgen dat de strafbaarstelling in verhouding staat tot de legitieme doelen die worden nagestreefd en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en dat elke vorm van willekeur of discriminatie moet worden uitgesloten. Deze bepalingen belichamen de waarborgen van artikel 12 van het Verdrag van de Raad van Europa. Bovendien is het niet de bedoeling onder de toegevoegde misdrijven ook de verspreiding van materiaal voor wetenschappelijke, academische of verslagleggingsdoeleinden te verstaan, of de uiting van polemische of controversiële standpunten in het publieke debat over gevoelige politieke kwesties. Hierop is het recht op vrijheid van meningsuiting van toepassing.

1.3. Reikwijdte van het uitvoeringsverslag

De vaststellingen en de analyse in dit verslag zijn hoofdzakelijk gebaseerd op informatie van de lidstaten, aangevuld met publieke informatie en bevindingen van een externe studie.

⁶ Zie artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit van 2008, tot wijziging van artikel 4 van het kaderbesluit van 2002 (waarbij artikel 4, lid 1, wordt ingevoegd).

⁷ Zie artikel 1, lid 2, van het kaderbesluit van 2008, tot wijziging van artikel 4 van het kaderbesluit van 2002 (waarbij artikel 4, lid 4, wordt ingevoegd).

⁸ Zie overweging 7 van het kaderbesluit van 2008.

⁹ Zie in het bijzonder de overwegingen 4 en 5 van het kaderbesluit van 2008. Zie ook het European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014 van Europol. Daarin wordt onder meer benadrukt dat het gebruik van internet en sociale media voor planning, financiering, werving, communicatie, instructie, training en propaganda vermoedelijk heeft bijgedragen tot de versnelde (zelf)radicalisering bij EU-burgers.

De nadruk van het verslag ligt op de uitvoeringsmaatregelen die de lidstaten tot nog toe hebben genomen met betrekking tot de toegevoegde misdrijven, de daarmee samenhangende misdrijven en de desbetreffende straffen¹⁰. Er wordt nagegaan of de lidstaten het kaderbesluit van 2008 binnen de vastgestelde termijn hebben uitgevoerd, of zij voldoen aan de vereisten inzake duidelijkheid en rechtszekerheid en of zij de doelstellingen van het kaderbesluit van 2008 verwezenlijken. Of en in hoeverre er met betrekking tot de toegevoegde misdrijven met succes vervolging kan worden ingesteld, hangt deels af van de correcte uitvoering van de (ongewijzigde) bepalingen van het kaderbesluit van 2002. De naleving van deze bepalingen wordt in dit verslag niet (opnieuw) beoordeeld¹¹. Er wordt evenwel verwezen naar de bevindingen van eerdere uitvoeringsverslagen en de tekortkomingen die daarin werden vastgesteld¹². Indien deze tekortkomingen niet worden verholpen, zal dit het toepassingsgebied van de toegevoegde misdrijven publiekelijk uitlokken, werving voor terrorisme en training voor terrorisme nadelig beïnvloeden.

2. OMZETTING DOOR DE LIDSTATEN

2.1. Strafbaarstelling van de toegevoegde misdrijven publiekelijk uitlokken, werving voor terrorisme en training voor terrorisme

Het merendeel van de lidstaten heeft publiekelijk uitlokken, werving voor terrorisme en training voor terrorisme strafbaar gesteld, al is het toepassingsgebied van de bepalingen soms beperkter dan met het kaderbesluit van 2008 werd beoogd.

De meeste lidstaten hebben specifieke bepalingen moeten aannemen, aangezien voorbereidende of inchoatieve handelingen nog niet uitdrukkelijk strafbaar waren gesteld en niet werden bestreken door de algemene bepalingen inzake deelname en poging. Een aantal staten had reeds na de goedkeuring van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme van 2005 maatregelen genomen om de drie misdrijven in kwestie strafbaar te stellen (**DK, EE, IT, LV, MT, FI, UK**)¹³. Slechts enkele lidstaten waren van mening dat de misdrijven al door de bestaande algemene bepalingen werden gedekt.

De meeste lidstaten hebben voor de uitvoering van het kaderbesluit van 2008 strafrechtelijke bepalingen gewijzigd of toegevoegd. Andere lidstaten hebben speciale wetten inzake terrorismebestrijding gewijzigd of goedgekeurd (**IE, CY, PT, RO, SE, UK**) of maakten

¹⁰ Zie ook overweging 11 van het kaderbesluit van 2008.

¹¹ De lidstaten hebben doorgaans enkel de informatie verstrekt die noodzakelijk was om de naleving van de gewijzigde artikelen 3 en 4 van het kaderbesluit te kunnen beoordelen.

¹² Zie het eerste uitvoeringsverslag van 8 juni 2004 (COM(2004) 409 definitief en SEC(2004) 688) en het tweede uitvoeringsverslag van 6 november 2007 (COM(2007) 681 definitief en SEC(2007) 1463). In deze uitvoeringsverslagen werden tekortkomingen vastgesteld betreffende de uitvoering van de bepalingen met betrekking tot de belangrijkste terroristische misdrijven (zie artikel 1 van het kaderbesluit van 2002), de aansprakelijkheid van rechtspersonen (zie de artikelen 7 en 8 van het kaderbesluit van 2002) en de bevoegdheidsregels (zie de artikelen 9 en 10 van het kaderbesluit van 2002).

¹³ Alle lidstaten (behalve **CZ**) hebben het Verdrag ondertekend. Een aantal lidstaten moet het Verdrag nog ratificeren (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT, UK**).

gebruik van andere wettelijke handelingen. Zo maakte Frankrijk gebruik van zijn perswet van 1881¹⁴.

Van de lidstaten die nieuwe maatregelen moesten vaststellen, deden slechts enkele dat binnen de vastgestelde termijn (**DE, ES, CY, NL, SI, SK, SE**). De andere lidstaten zetten het kaderbesluit van 2008 pas in 2011 (**BG, CZ, AT, PL, PT**), in 2012 (**FR, LU, RO**) of in 2013 (**BE, HR, LT, HU**) om. Twee lidstaten hebben de nodige wetgeving nog niet goedgekeurd (**IE, EL**)¹⁵.

2.1.1. Publiekelijk uitlokken

Artikel 3, lid 1, onder a), van het kaderbesluit van 2002 definieert "publiekelijk uitlokken" als *"de verspreiding, of het anderszins beschikbaar maken, van een boodschap aan het publiek, met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een strafbaar feit, in de zin van artikel 1, lid 1, onder a) tot en met h), indien deze gedraging, ongeacht of daarmee al dan niet rechtstreeks terroristische misdrijven worden bepleit, het gevaar oplevert dat één of meer van dergelijke misdrijven zouden kunnen worden gepleegd."*

Minder dan de helft van de lidstaten heeft specifieke bepalingen aangenomen die de publieke verspreiding van boodschappen met het oogmerk aan te zetten tot terroristische misdrijven, uitdrukkelijk strafbaar stellen en die sterk zijn afgestemd op de formulering van het kaderbesluit van 2008 (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI, UK**). De andere lidstaten kozen voor bepalingen die in meer algemene zin het "uitlokken" van (**BG, DK, MT, PL, PT, SK, SE**), het "aanzetten" tot (**EE, FR, IT, LV, LT, HU**) en het vergemakkelijken of steunen van terroristische misdrijven (**CZ, NL, AT, PL**) strafbaar stellen.

Het kaderbesluit van 2008 vereist dat de intentie aan te zetten tot terroristische misdrijven strafbaar wordt gesteld. Als de betrokken bepalingen slechts in het algemeen betrekking hebben op het publiekelijk aanzetten of uitlokken, bestaat het risico dat enkel "direct uitlokken"¹⁶ strafbaar wordt gesteld, en "indirect uitlokken", waardoor slechts een risico ontstaat dat een of meerdere misdrijven zullen worden gepleegd, niet (**BG, EE, FR**: bepaling is uitdrukkelijk beperkt tot direct uitlokken, **IT, LT, HU, MT**). "Indirect uitlokken" kan evenwel nog worden bestreken door nationale bepalingen die betrekking hebben op voorbereidend of bevorderend gedrag (dit lijkt het geval te zijn in **CZ, EE, NL, AT, PL, PT**), die betrekking hebben op gedrag dat slechts een risico van een terroristisch misdrijf doet ontstaan (dit lijkt het geval te zijn in **LV, AT, SK**), ongeacht of er daadwerkelijk een poging tot misdrijf is ondernomen of daadwerkelijk een misdrijf is gepleegd (**CZ, SE**), of die door de

¹⁴ Een gedetailleerd overzicht van de wetgevingsmaatregelen van de lidstaten is te vinden in tabel 1 van het werkdokument van de diensten van de Commissie (SWD(2014) xxx).

¹⁵ De Ierse regering heeft haar wet inzake strafrecht (terroristische misdrijven) (wijziging) van 2012 ingediend en heeft de Commissie meegedeeld die binnenkort aan het parlement te zullen voorleggen. De beschrijving in dit verslag is gebaseerd op deze wet. De Griekse regering heeft de Commissie meegedeeld een wet te zullen aannemen voor de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme en van het Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme en van daarmee verband houdende wetgeving. Zij heeft deze wet evenwel niet voorgelegd.

¹⁶ Bij "direct uitlokken" heeft het aanzetten tot een specifiek terroristisch misdrijf ertoe geleid dat een persoon daadwerkelijk een terroristisch misdrijf pleegt of daartoe althans een poging onderneemt.

nationale rechters worden toegepast op gedrag dat als indirect uitlokken kan worden beschouwd (dit lijkt het geval te zijn in **DK**).

Een aantal lidstaten heeft uitdrukkelijk bepaald dat publiekelijk uitlokken strafbaar is, ongeacht of een persoon daadwerkelijk tot een welbepaald gedrag in aangezet (bv. **UK**) en of er daadwerkelijk een terroristisch misdrijf is gepleegd (bv. **IE, CY, LU**), en ook wanneer is aangezet tot terroristische misdrijven in het algemeen (**UK**).

In sommige lidstaten is niet alleen het uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven strafbaar, maar ook het uitlokken van de voorbereiding of instigatie van dergelijke misdrijven (**UK**) of het aanzetten tot of verzoeken om training (**RO**). Een aantal lidstaten heeft niet alleen de verspreiding maar ook het verkrijgen en bezitten van propagandamateriaal voor terrorisme strafbaar gesteld (**DE, UK**). In de meeste lidstaten is enkel opzettelijk gedrag strafbaar, maar in ten minste één lidstaat kan ook roekeloos gedrag worden bestraft (**UK**). Tot slot heeft een aantal lidstaten extra misdrijven vastgesteld, zoals het publiekelijk verspreiden van terroristische propaganda, het aanmoedigen van terrorisme (**UK**), het publiekelijk verheerlijken, promoten en goedkeuren van terrorisme (**DK, ES, LT, AT, SI, SK**) en de vernedering en minachting van slachtoffers van terrorisme (**ES, LT**). Anderzijds lijken in sommige lidstaten niet alle terroristische misdrijven van artikel 1 van het kaderbesluit van 2002 te worden bestreken (**DE**).

2.1.2. Werving voor terrorisme

Artikel 3, lid 1, onder b), definieert "werving voor terrorisme" als *"het aansporen van een andere persoon een handeling in de zin van artikel 1, lid 1, onder a) tot en met h), of in artikel 2, lid 2, te plegen"*.

De meeste lidstaten hebben specifieke bepalingen vastgesteld om het aanzetten van een persoon tot het plegen van een terroristisch misdrijf of tot deelname aan de activiteiten van een terroristische groep strafbaar te stellen. Werving met het oog op het uitvoeren van terroristische misdrijven (in de zin van artikel 1 van het kaderbesluit van 2002) en werving door een terroristische groep (in de zin van artikel 2 van het kaderbesluit van 2002) worden in bijna de helft van de lidstaten door een en dezelfde bepaling gedekt (**BE, CZ, DK, ES, HR, LT, LU, HU, NL, SI, FI**). Enkele andere lidstaten hebben er echter afzonderlijke bepalingen voor vastgesteld (**DE, FR, AT, UK**). In een aantal lidstaten is kennelijk enkel werving voor terroristische misdrijven strafbaar, en werving voor deelname aan activiteiten van terroristische groepen in de zin van artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit van 2002 niet (**BG, EE, IE, MT, PT, RO, SK, SE; CY en LV**: niet duidelijk of het behoren tot een terroristische groep ook als terroristische handeling geldt).

Slechts enkele van de lidstaten die met betrekking tot de toegevoegde misdrijven nieuwe specifieke bepalingen hebben moeten vaststellen, gebruiken in hun definitie van "werving" de term "aansporen" (**HR, LU, SK**: "verzoeken", **MT**: "aansporen" of "werven"). De meeste lidstaten lijken te hebben gekozen voor "werving" (**BE, BG, DE, EE, IE, IT, ES, LV, LT, MT**: "aansporen" of "werven", **PT, RO, SI**: "rekruteren", **FI**) of over "proberen aan te zetten" (**SE**), "aanzetten" en "uitlokken" (**NL**), "instigeren" (**HU**) en "aanmoedigen" (**CY**). In een

aantal lidstaten wordt aangevoerd dat het begrip "werving" een plan of enig institutioneel kader vereist waarbij de persoon zich wordt geacht aan te sluiten(PT). Het kan daardoor onduidelijk zijn of het op grond van de desbetreffende nationale bepalingen ook strafbaar is om alleen handelende personen aan te moedigen terroristische misdrijven te plegen.

De meeste lidstaten verwijzen in algemene zin naar "werving" (of synoniemen daarvan). Enkele lidstaten hebben het strafbare gedrag echter nader beschreven (in **FR** wordt in de definitie verwezen naar het aanbieden van geschenken en andere voordelen met als doel een persoon er onder druk toe te brengen een terroristisch misdrijf te plegen). Dit kan het toepassingsgebied van de bepaling echter onnodig beperken in de zin dat andere vormen van aanmoediging wellicht niet worden bestreken.

Enkele lidstaten hebben uitdrukkelijk bepaald dat werving ook strafbaar is wanneer de betrokkene er niet mee instemt een terroristisch misdrijf te plegen (**CY, LU**).

Een aantal lidstaten maakt gebruik van bestaande of algemene bepalingen met betrekking tot verschillende vormen van deelname aan terroristische misdrijven (bv. **CZ, AT**), het vergemakkelijken van een terroristisch misdrijf (bv. **PL**), het steunen van een terroristische groep (bv. **CZ, DE, AT**), het aanzetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf of het behoren tot een verboden groep (bv. **UK**), poging tot deelname, samenzwering (**DE, FR**: "*association de malfaiteurs*") en andere voorbereidende activiteiten (bv. **HU, UK**). Een mogelijk risico is dat de werving van alleen handelende personen niet onder de bepalingen met betrekking tot het steunen van terroristische organisaties of de deelname aan samenzwering valt (bv. **CZ, DE, FR, UK**). Dit kan voor problemen zorgen wanneer dergelijke handelingen niet door een andere bepaling strafbaar wordt gesteld. Het gebruik van algemene bepalingen kan ook tot twijfels leiden over de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen tot een misdrijf. De interpretatie en toepassing van concepten zoals het vergemakkelijken of voorbereiden van terroristische misdrijven is in dat geval doorslaggevend.

In sommige gevallen lijken onder "werving" niet alle in artikel 1, lid 1, onder a) tot en met h), van het kaderbesluit van 2002 genoemde misdrijven te worden verstaan (**IT**). In andere lidstaten is daarentegen niet alleen werving met het oog op het plegen van een terroristisch misdrijf strafbaar, maar ook werving met als doel een terroristisch misdrijf te vergemakkelijken (**DK**), voor te bereiden (**FI**) of eraan deel te nemen (**LT, SI, SK**). In sommige lidstaten valt ook de financiering van terrorisme onder de definitie van werving (**DK**). In een aantal lidstaten kan iedere persoon die zich ervan bewust is dat zijn activiteiten terroristische misdrijven in de hand werken, bestraft worden (**FI**). Tot slot is het in sommige lidstaten ook strafbaar zich te laten werven (bv. **DK**).

2.1.3. Training voor terrorisme

"Training voor terrorisme" wordt in het gewijzigd artikel 3, lid 1, onder c), gedefinieerd als "*het geven van instructie voor het vervaardigen of gebruiken van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke of gevaarlijke stoffen, of voor andere specifieke methoden of technieken, met als doel het plegen van een strafbaar feit in de zin van artikel 1, lid 1, onder*

a) tot en met h), in de wetenschap dat beoogd wordt de verstrekte vaardigheden daarvoor in te zetten."

De meeste lidstaten hebben specifieke bepalingen vastgesteld die het geven van instructies met betrekking tot methodes en technieken met als doel het plegen van terroristische misdrijven strafbaar stellen en die sterk zijn afgestemd op de formulering van het kaderbesluit van 2008 (**BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK**).

Sommige lidstaten verwijzen meer algemeen naar "training voor het plegen van terroristische misdrijven" (**BG, DK, EE, ES, LV**) of naar het "voorzien in informatie, kennis en vaardigheden met het oog op het plegen van terroristische misdrijven" (**LT, NL**), zonder vermelding van de specifieke vaardigheden van artikel 3 van het kaderbesluit van 2008 (in sommige gevallen wordt in de memorie van toelichting bij de wet kennelijk wel nadere toelichting gegeven, bv. **DK**).

In het geval van lidstaten die een beroep doen op bestaande algemene bepalingen betreffende deelname en steun aan en de voorbereiding en bevordering van terroristische misdrijven (**CZ, HU, PL**), is onduidelijk of het voorzien in training ook strafbaar is wanneer geen terroristisch misdrijf is gepleegd of geen poging daartoe is ondernomen. De interpretatie en toepassing van de desbetreffende concepten in het nationaal recht is in dat geval doorslaggevend. Voorts is niet duidelijk of het concept "samenzwering" (bv. **FR**: "*association de malfaiteurs*") ook het verspreiden van trainingsmateriaal zonder link met een terroristische groep behelst.

De meeste lidstaten hebben zowel instructie als training strafbaar gesteld (bv. **BE, DK**: verwijst ook naar "opleiden", **IE, IT, MT, AT, PT, RO, UK**). Andere lidstaten verwijzen enkel naar training (**BG, EE, ES, LV, FI**) of naar een andere vorm van instructie (**DE, HR** en **CY**: "begeleiden", **LU, NL**: "informatie verstrekken" en "opleiden", **SI, SK**: "expertise bieden", **SE**). Sommige lidstaten voeren aan dat "training" een band tussen de verstrekker en de ontvanger van de training zou kunnen impliceren, terwijl "instructie" de verspreiding van informatie voor zelfstudie zou bestrijken (bv. **IT, AT**).

Een aantal nationale bepalingen zorgt voor verdere verduidelijking en houdt bv. in dat training strafbaar is wanneer die wordt gegeven aan een of meerdere specifieke personen (**BG, UK**) of in het algemeen (**UK**), wanneer de vaardigheden zouden kunnen worden gebruikt voor reeds gespecificeerde terroristische handelingen of voor terroristische misdrijven in het algemeen (**UK**), en ook wanneer de ontvanger van de training niet overgaat tot het plegen van of deelnemen aan een terroristische aanslag (**DK, LU**).

Meestal is er pas sprake van een misdrijf als de feiten opzettelijk zijn gepleegd, maar in sommige lidstaten volstaan het besef dat de instructie personen aanmoedigt tot het plegen van terroristische misdrijven (**FI**) en nalatigheid (**UK**: aanwezigheid in een trainingskamp). In andere gevallen lijkt te worden aangenomen dat er sprake is van opzet en is het aan de verweerder om te bewijzen dat het geven of ontvangen van de instructie of training goorloofd was (**IE, UK**).

In een aantal lidstaten worden met betrekking tot training niet alle terroristische misdrijven genoemd die artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit van 2002 vermeldt (bv. **DE, IT**). Andere

lidstaten stellen daarentegen extra vereisten en bepalen bijvoorbeeld dat training ook strafbaar is met betrekking tot de financiering van terrorisme (**DK**) of wanneer de vaardigheden worden ontwikkeld ten behoeve van een terroristische organisatie (**CY**). In een lidstaat is training zowel strafbaar wanneer het plegen van een terroristisch misdrijf als deelname daaraan wordt beoogd (**SI**). In andere lidstaten is training ook strafbaar wanneer daarmee wordt beoogd misdrijven te plegen die als doel hebben een terroristisch misdrijf voor te bereiden of te vergemakkelijken (**NL, FI, UK**) of de voorbereiding of het daadwerkelijk uitvoeren van terroristische handelingen van anderen te steunen (**UK**). Voorts is in verschillende lidstaten het ontvangen van training of instructie, ook wel "passieve training" genoemd, strafbaar (**BE, DK, DE, IE, NL, AT, RO, UK**). Een aantal lidstaten heeft aanvullende specifieke bepalingen vastgesteld voor de strafbaarstelling van aanwezigheid op trainingskampen (bv. **UK**).

2.2. Gerelateerde misdrijven

2.2.1. Medeplichtigheid

Artikel 4, lid 1, van het gewijzigd kaderbesluit van 2002 verplicht de lidstaten ertoe de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat medeplichtigheid aan de aan artikel 3 toegevoegde misdrijven strafbaar is. Bijna alle lidstaten zijn deze verplichting nagekomen. In de meeste lidstaten zijn de algemene bepalingen inzake medeplichtigheid automatisch van toepassing op de nieuwe misdrijven. Enkel **CY** heeft uitdrukkelijk bepaald dat medeplichtigheid aan de toegevoegde misdrijven niet strafbaar is.

2.2.2. Poging

Artikel 4, lid 4, van het gewijzigd kaderbesluit van 2002 biedt de lidstaten de mogelijkheid zelf te bepalen of zij poging tot training voor terrorisme en poging tot werving voor terrorisme strafbaar stellen. In de meeste lidstaten zijn de algemene regels met betrekking tot poging zonder onderscheid of voorbehoud van toepassing op alle misdrijven en strafbare feiten en bijgevolg ook op de toegevoegde terroristische misdrijven. Bijgevolg hebben de meeste lidstaten poging tot werving en training van een persoon voor terrorisme en poging tot publiekelijk uitlokken strafbaar gesteld (**BE, BG, CZ, EE, ES, HU, LV, LT, MT, NL, AT, PL**). In enkele lidstaten blijkt uit de jurisprudentie echter dat algemene bepalingen inzake poging niet van toepassing zijn op voorbereidingshandelingen tot een misdrijf (bv. **IT**).

In een aantal lidstaten kunnen enkel straffen worden opgelegd voor poging tot misdaden en delicten waarvoor bepaalde minimumstraffen gelden; minder zware misdrijven zijn er niet strafbaar. In sommige lidstaten worden alle drie toegevoegde misdrijven als dergelijke misdrijven geclassificeerd (**DK, HR, PT**). In andere lidstaten is dat echter niet zo. Poging is daar bijgevolg niet strafbaar (**DE; SI**: onduidelijk).

In een aantal lidstaten is poging strafbaar indien zulks uitdrukkelijk is bepaald. Enkele lidstaten hebben uitdrukkelijk bepaald dat poging tot een van de drie toegevoegde misdrijven strafbaar is (**IE, SE, UK**). In sommige lidstaten is enkel poging tot training en werving voor terrorisme strafbaar (**LU, SK, FI**) en in andere lidstaten is poging niet strafbaar (**CY**: uitdrukkelijk bepaald dat poging tot de drie nieuwe misdrijven niet strafbaar is, **RO**).

2.3. Straffen voor natuurlijke personen

Er bestaan grote verschillen tussen de straffen en sancties die de lidstaten hebben vastgesteld¹⁷. De minimale gevangenisstraf varieert van minder dan één jaar tot 20 jaar, en de maximale gevangenisstraf van twee jaar tot 25 jaar of levenslang. Als alternatief voor een gevangenisstraf kan een geldboete worden opgelegd (**DK, DE, IE, LU, NL, UK**), maar de geldboete kan ook bovenop een gevangenisstraf komen (**BE, IE, FR, LU, UK**).

In het merendeel van de lidstaten worden de drie toegevoegde misdrijven op dezelfde manier bestraft (**BE, BG, CZ, EE, IE, HR, LU, HU, MT, PL, SI, SK, SE**). In de lidstaten waar er verschillende straffen gelden, wordt het publiekelijk uitlokken in het algemeen minder zwaar bestraft dan de andere twee misdrijven (**DK, DE, ES, IT, CY, LV, LT, PT, RO, FI, UK**).

In de lidstaten waar zowel het geworven worden en het ontvangen van training of instructie als het werven en het geven van training en instructie strafbaar is, gelden meestal gelijke straffen (**DK, DE, IE, NL, AT**). In een aantal andere lidstaten staat op het ontvangen van training een minder zware straf dan op het geven ervan (**RO**). Evenzo gelden gelijke straffen in een aantal lidstaten die zowel het verspreiden als het verkrijgen en het bezitten van terroristische propaganda strafbaar stellen (**DE, UK**). Van de lidstaten die een onderscheid maken tussen het uitlokken van terrorisme en het rechtvaardigen of verheerlijken van terrorisme, voorziet een aantal in lagere straffen voor de rechtvaardiging van terrorisme (**DK, ES**), terwijl andere lidstaten gelijke straffen toepassen (**DK, AT, SI, SK, UK**). De lidstaten die zowel training als instructie strafbaar stellen, passen voor beide gevallen meestal gelijke straffen toe. In een aantal lidstaten wordt instructie evenwel minder zwaar bestraft dan training (**AT**). Een aantal lidstaten (**DK, HU, AT**) kunnen zwaardere straffen toepassen wanneer de werving heeft plaatsgevonden voor een terroristische groep.

3. SLOTOPMERKINGEN

De meeste lidstaten hebben maatregelen genomen om publiekelijk uitlokken, werving voor terrorisme en training voor terrorisme overeenkomstig het kaderbesluit van 2008 strafbaar te stellen. De Commissie merkt op dat twee lidstaten (**IE** en **EL**) het kaderbesluit van 2008 nog niet hebben uitgevoerd. Zij verzoekt deze lidstaten onverwijld de nodige wetgevingsmaatregelen te nemen. De meeste lidstaten voldoen over het geheel genomen aan het kaderbesluit van 2008. Toch is er een aantal potentiële punten van zorg, meer bepaald met betrekking tot de strafbaarstelling via nationale bepalingen van "indirect uitlokken" en de werving van alleen handelende personen. De Commissie verzoekt de lidstaten meer verduidelijking en informatie te verschaffen, zodat zij haar beoordeling kan voltooien.

De impact van wetgeving voor terrorismebestrijding op de grondrechten was vooral het voorwerp van discussie met betrekking tot de maatregelen voor de uitvoering van het kaderbesluit van 2002 en in mindere mate met betrekking tot de toegevoegde misdrijven¹⁸.

¹⁷ Een gedetailleerd overzicht van de toepasselijke straffen is te vinden in tabel 2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

¹⁸ De discussies spitsten zich onder meer toe op de rechtszekerheid, de naleving van het evenredigheidsbeginsel bij de bestraffing van voorbereidende handelingen en de mogelijke spanning tussen de vrijheid van meningsuiting en het publiekelijk uitlokken als strafbare handeling.

Grondrechtenoverwegingen kunnen wel degelijk een rol spelen bij de uitlegging en de toepassing van de nationale bepalingen met betrekking tot de drie toegevoegde misdrijven. Het is echter niet nodig gebleken de reikwijdte van de nationale wettelijke bepalingen daartoe te beperken¹⁹.

De Commissie neemt er nota van dat de belanghebbenden een betere uitwisseling van ervaring en praktijken tussen openbare aanklagers en rechters wensen en het nodig achten de rechtshandavingsinspanningen te integreren in een meer alomvattende aanpak die ook de preventie van radicalisering en werving voor terrorisme omvat.

De Commissie spoort de lidstaten ertoe aan de toepassing van de strafrechtelijke bepalingen inzake terrorisme in de praktijk te controleren en te evalueren. De lidstaten dienen daarbij toe te zien op de bescherming van de grondrechten en rekening te houden met de bredere beleidsaanpak voor de bestrijding van radicalisering en werving voor terrorisme.

De Commissie zal de doeltreffendheid en de impact van het kaderbesluit inzake terrorisme nauwlettend in het oog houden.

¹⁹ De lidstaten hebben bij hun kennisgeving aan de Commissie geen beroep gedaan op artikel 2 of 3 van het kaderbesluit van 2008 om de reikwijdte van de toegevoegde terroristische misdrijven te beperken of bepaalde grondrechtenoverwegingen aan te voeren als reden om geen uitvoeringsmaatregelen te nemen met betrekking tot deze misdrijven.