



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 08.06.2004
KOM(2004)409 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**enligt artikel 11 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande
av terrorism**

{SEK(2004)688}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	BAKGRUND	3
2.	METODER OCH KRITERIER FÖR UTVÄRDERINGEN AV RAMBESLUTET	4
2.1.1.	Rambeslut enligt artikel 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen.....	4
2.1.2.	Utvärderingskriterier	4
2.1.3.	Bakgrunden till utvärderingen.....	5
3.	BEDÖMNING	5

1. BAKGRUND

Enligt artikel 11 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism¹ (rambeslutet) skall kommissionen utarbeta en skriftlig rapport om de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att följa rambeslutet.

Enligt artikel 11.1 skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i rambeslutet senast den 31 december 2002. Enligt artikel 11.2 skall medlemsstaterna till rådets generalsekretariat och kommissionen senast samma datum översända texten till de bestämmelser som de antar för att i den nationella lagstiftningen införa de åtaganden som följer av rambeslutet. Utifrån en rapport som upprättas på grundval av denna information och en skriftlig rapport från kommissionen skall rådet senast den 31 december 2003 bedöma om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet.

Det råder ett nödvändigt samband mellan kvaliteten på och tidpunkten för de uppgifter som medlemsstaterna lämnat till kommissionen och den här rapportens värde och punktlighet. Kommissionen påminde medlemsstaterna om deras förpliktelse i en skrivelse av den 9 december 2002. Den 31 december 2002 hade emellertid bara fem medlemsstater (Irland, Italien, Portugal, Tyskland och Österrike) lämnat uppgifter till kommissionen om genomförandet, och bara två av dem hade skickat med de aktuella genomförandebestämmelserna. En rapport baserad på ett så magert underlag skulle i praktiken ha varit meningslös, och kommissionen har därför varit tvungen att acceptera svar som inkommit för sent och att samla in ytterligare uppgifter från kontaktpersonerna (om medlemsstaterna överhuvudtaget har utsett sådana). I februari 2003 hade ytterligare sju medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrike, Finland, Grekland, Spanien och Storbritannien) svarat, men två av dem hänvisade bara till nya lagförslag. Sverige var den trettonde medlemsstaten som svarade, den 5 november 2003. Luxemburg och Nederländerna svarade aldrig.

Även om sista dagen för att lämna in genomförandebestämmelserna var den 31 december 2002 (artikel 11.2 i rambeslutet), har ytterligare uppgifter som lämnats fram till och med den 15 februari 2004 därför tagits med. Denna rapport visar alltså hur genomförandet såg ut det sistnämnda datumet och bygger på lagstiftning som lämnats till kommissionen vid den tidpunkten. Ett arbetsdokument från kommissionen som hör ihop med denna rapport innehåller en utförlig analys av nationella åtgärder som vidtagits för att följa rambeslutet samt en tabell som visar de nationella bestämmelser som genomför var och en av artiklarna; tabellen bygger på de uppgifter som lämnats till kommissionen. Kommissionen kommer i en tilläggsrapport att ta hänsyn till uppgifter som lämnats efter den 15 februari 2004 och vid behov uppdatera informationen om nationell lagstiftning.

¹ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

2. METODER OCH KRITERIER FÖR UTVÄRDERINGEN AV RAMBESLUTET

2.1.1. Rambeslut enligt artikel 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen

Rambeslutet grundar sig på Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), särskilt artikel 29, artikel 31 e och artikel 34.2 b i detta .

Rambeslut kan närmast jämföras med direktiv.² Båda typerna av rättsakter är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambeslut saknar dock direkt effekt.

2.1.2. Utvärderingskriterier

Vissa allmänna objektiva kriterier har utvecklats för att kunna bedöma huruvida direktiv har genomförts helt av medlemsstaterna. Dessa kriterier kan i tillämpliga delar användas för rambeslut:

1. De former och tillvägagångssätt skall väljas som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan med hänsyn till deras syfte.³
2. Medlemsstaterna är skyldiga att genomföra direktiv på ett sätt som uppfyller kraven på klarhet och förutsägbarhet och skall således införliva direktivets bestämmelser med bindande nationell lagstiftning.⁴
3. Ett korrekt införlivande förutsätter inte nödvändigtvis att man antar bestämmelser som i detalj motsvarar bestämmelserna i direktivet. En generell lagstiftning kan vara tillräcklig (till exempel redan gällande bestämmelser), så länge direktivet kan tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt.⁵
4. Direktiv måste genomföras inom den tidsfrist som föreskrivs i dem.⁶

Både direktiv och rambeslut är bindande ”när det gäller de resultat som skall uppnås”. Resultatet kan beskrivas som en rättslig eller faktisk situation som gör rättvisa åt det intresse som rättsakten enligt fördraget är avsedd att garantera.⁷

² Artikel 249 i EG-fördraget.

³ Se rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel EG-domstolens dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Jean Noël Royer, Rec. 1976, s. 497 (ss. s. 518) (svensk specialutgåva, volym III, s. 73).

⁴ Se rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel EG-domstolens dom av den 2 december 1986 i mål 239/85, kommissionen mot Belgien, Rec. 1986, s. 3645 (ss. s. 3659) (ej översatt till svenska). Se också EG-domstolens dom av den 1 mars 1983 i mål 300/81, kommissionen mot Italien, Rec. 1983, s. 449 (ss. s. 456) (ej översatt till svenska).

⁵ Se rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel EG-domstolens dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland, Rec. 1985, s. 1661 (ss. s. 1673) (svensk specialutgåva, volym VIII, s. 221).

⁶ Se omfattande rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel EG-domstolens dom av den 26 februari 1976 i mål 52/75, kommissionen mot Italien, Rec. 1976, s. 277 (ss. s. 284) (svensk specialutgåva, volym III, s. 41). Se rent allmänt kommissionens årsrapporter om övervakningen av gemenskapsrättens tillämpning, till exempel KOM(2001) 309 slutlig.

⁷ Se PJG Kapteyn och P. Verloren van Themaat: *Introduction to the Law of the European Communities*, tredje upplagan, 1998, s. 328.

Den allmänna bedömning som krävs enligt artikel 11 av i vilken utsträckning medlemsstaterna har följt rambeslutet, grundas – i möjligaste mån – på de ovannämnda kriterierna.

2.1.3. Bakgrunden till utvärderingen

En första inledande anmärkning gäller den rättsliga kontexten och uppföljningen av rapporten. Inom första pelaren är kommissionen behörig att inleda ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat. Denna möjlighet finns inte enligt EU-fördraget. Rapportens art och ändamål skiljer sig därför från en rapport om medlemsstaternas genomförande av ett direktiv inom första pelaren. Men eftersom kommissionen deltar fullt ut i frågor inom tredje pelaren,⁸ är det rimligt att ge oss möjlighet att faktiskt utvärdera genomförandebestämmelserna. På denna grund kan rådet därefter avgöra om och i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa rambeslutet.

För det andra skall rambeslutet inte ses som en rad separata bestämmelser, utan som en helhet, ett system vars olika delar är länkade till varandra. Rambeslutet kräver att medlemsstaterna skall införa den kvalificerade brottstypen terroristbrott i sina rättssystem och i synnerhet att införa det särskilda ”terroristuppsåtet”, vilket också är underförstått i artikel 2 (”Brott som begås av en terroristgrupp”) och artikel 3 (”Brott med anknytning till terroristverksamhet”). Detta följer av förpliktelsen i artikel 5.2 att bestraffa terroristbrott med högre fängelsestraff än de som enligt nationell rätt gäller för motsvarande ”vanliga” brott. Artikel 9 föreskriver dels utvidgad extraterritoriell domsrätt, utan möjlighet att avge förklaringar, dels en rad prioritetsfaktorer som skall användas för att lösa positiva behörighetskonflikter. Dessa förpliktelser går utöver vad som vanligtvis följer av rambeslut. Även om rambeslutet till sin uppbyggnad påminner om annan lagstiftning avsedd att harmonisera ett särskilt område inom straffrätten, skiljer det sig från sådan lagstiftning som inte kräver att en viss brottstyp införs, så länge det beteende som skall kriminaliseras omfattas av en allmän brottstyp.⁹ I sådana fall kan också kraven på påföljder anses uppfylla genom de allmänna påföljdsbestämmelserna.

Även om vi i utvärderingen går igenom rambeslutet artikel för artikel, innebär detta inte att de skall bedömas separat. Om en artikel eller en del av en artikel har genomförts ofullständigt eller inte alls, så påverkar detta andra bestämmelser som, när de betraktas enskilt, kanske förefaller överensstämma med rambeslutet. Systemet som helhet påverkas alltså. I utvärderingen tar vi dock i lämplig grad hänsyn till medlemsstaternas allmänna straffrättsystem, eftersom skillnader fortfarande råder.

3. BEDÖMNING

Ytterst få medlemsstater har i tid skickat över samtliga relevanta genomförandebestämmelser till kommissionen. Bedömningen och slutsatserna grundas därför i vissa fall på ofullständiga uppgifter. Kommissionen fick inga uppgifter från Luxemburg och Nederländerna och inga specifika uppgifter från Grekland. Nedan redogör vi för de övriga tolv medlemsstaternas genomförande av bestämmelserna, artikel för artikel.

⁸ Artikel 36.2 i EU-fördraget.

⁹ Stöld av betalningsinstrument (till exempel kreditkort), som nämns i artikel 2 a i rådets rambeslut av den 28 maj 2001 om bekämpning av bedrägeri och förfälskning som rör andra betalningsmedel än kontanter, kan exempelvis täckas av de allmänna bestämmelserna om stöld i strafflagstiftningen.

Artikel 1: Åtta medlemsstater har uttryckligen infört terroristbrott som en särskild brottstyp, även om det råder skillnader i omfattningen av genomförandet och tillvägagångssättet. Irland håller på att ändra lagstiftningen i detta syfte. Italien och Storbritannien föreskriver bara ett begränsat antal särskilda terroristbrott och kvalificerar därefter vanliga brott genom ett terroristuppsåt, antingen som en försvårande omständighet (i Italien) eller genom att tillämpa en allmän terrorismdefinition (Storbritannien). Tyskland förefaller inte ha genomfört bestämmelsen på det sätt som krävs.

Artikel 2: De flesta medlemsstater har eller kommer att införa lagstiftning som separat kriminaliserar terroristhandlingar som begåtts i samband med terroristgrupper. I Sverige och Danmark har terroristgrupper och att leda eller delta i deras verksamhet inte kriminaliserats särskilt (med undantag för vissa former av deltagande), även om de som begår sådana gärningar i vissa fall kan bestraffas som gärningsmän eller medverkande till det aktuella terroristbrottet.

Artikel 3: Endast fyra medlemsstater förefaller ha en lagstiftning som fullständigt uppfyller kraven i artikeln. Irland torde följa bestämmelsen när landets nya lagstiftning träder i kraft. Övriga medlemsstater som har lämnat uppgifter till kommissionen respekterar bara delvis bestämmelsen.

Artikel 4: Bara en del medlemsstater har särskilda bestämmelser i detta avseende. Det förefaller emellertid som om de, genom att tillämpa allmänna regler om medverkan och försök, indirekt kan följa artikeln, under förutsättning att de föregående artiklarna har genomförts fullständigt.

Artikel 5: Endast två medlemsstater har uttryckligen nämnt artikel 5.1 i sina uppgifter till kommissionen, men det förefaller som om samtliga uppfyller kraven i denna bestämmelse. Åtta medlemsstater har eller kommer att ha lyckats uppfylla förpliktelserna enligt artikel 5.2. I fråga om Irland, Spanien, Storbritannien och Tyskland kan man inte dra slutsatsen att strängare påföljder kommer att gälla för alla de relevanta brotten. Sju medlemsstater föreskriver sådana strängare straff som föreskrivs i artikel 5.3 vad beträffar att leda en terroristgrupp. Ytterligare tre medlemsstater, som inte särskilt har straffbelagt sådana gärningar, uppfyller delvis bestämmelsen. Spanien uppfyller bara bestämmelsen vad beträffar att leda en terroristgrupp som enbart hotar att begå terroristhandlingar. Åtta medlemsstater har helt uppfyllt kraven i fråga om deltagande i en terroristgrupps verksamhet, medan ytterligare fyra medlemsstater kan anses delvis följa bestämmelsen.

Artikel 6: Sex medlemsstater har lagstiftning som uttryckligen avser de särskilda omständigheterna i denna artikel, medan de övriga inte har nämnt några särskilda åtgärder för att genomföra denna fakultativa bestämmelse.

Artikel 7: Åtta medlemsstater har eller kommer, när lagstiftningsprocessen är avslutad, att ha lagstiftning som gör det möjligt att hålla juridiska personer ansvariga för terroristbrott. Av dessa har bara fyra lämnat uppgifter som visar att de kommer att kunna följa artikel 7.2. Spanien, Österrike, Sverige och Storbritannien har inte lämnat tillräckligt utförliga uppgifter för att man skall kunna anse artikeln fullständigt genomförd.

Artikel 8: Sju medlemsstater föreskriver eller kommer att föreskriva straffrättsliga böter eller administrativa avgifter för juridiska personer. De flesta av dem tillämpar också alla eller några av de alternativa påföljder som anges i bestämmelsen.

Artikel 9: Samtliga medlemsstater kommer troligtvis att kunna följa denna artikel vad beträffar tillämpningen av territorialitetsprincipen i artiklarna 9.1 a, 9.1 b och 9.4. Flertalet medlemsstater har också eller kommer att införa bestämmelser om extraterritoriell domsrätt som i skiftande omfattning täcker aktiva och passiva personalitetsprinciperna (artikel 9.1 c och 9.1 e). Österrike är den enda medlemsstat som uttryckligen har införlivat artikel 9.1 d och Irland kommer att göra det. Det förefaller dock som om Italien, Portugal och Finland också följer bestämmelsen. Åtta medlemsstater har eller kommer att införa lagstiftning som uppfyller kraven i artikel 9.3 och ytterligare tre medlemsstater följer delvis bestämmelsen. Slutligen kommer Irland delvis att införliva artikel 9.2, men ingen av medlemsstaterna förefaller ha infört kriterierna för lösning av positiva behörighetskonflikter i bestämmelsen.

Artikel 10: Endast Österrike har lämnat tillräckligt utförliga uppgifter som visar att man följer artikel 10.1. Det förefaller emellertid sannolikt att terroristbrott i alla medlemsstater behandlas som brott som faller under allmänt åtal. Åtta medlemsstater har lämnat uppgifter om ytterligare åtgärder för stöd till terroristoffers familjer (artikel 10.2).

Artikel 12: Kommissionen har inte mottagit några särskilda uppgifter om genomförande i Gibraltar.

Mot bakgrund av ovanstående uppmanar kommissionen de medlemsstater som ännu inte har genomfört rambeslutet att göra det snabbt och fullständigt och att omedelbart informera kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits och bifoga texterna till gällande lagar och andra författningar.