

Bruxelles, den 30.9.2020
COM(2020) 619 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i henhold til artikel 29, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/541 af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA

1. INDLEDNING

1.1. Målsætninger for og hovedelementer i direktiv (EU) 2017/541

Den 15. marts 2017 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv (EU) 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme¹ (i det følgende kaldet "direktivet"). Direktivet blev vedtaget for at styrke rammeafgørelse 2002/475/RIA² ved at udvide listen over forbrydelser med forbindelse til terrorisme og tilføje foranstaltninger, der mere præcist imødekommer terrorofres behov. Medlovgiveren vedtog direktivet den 15. marts 2017. Medlemsstater, der er bundet af direktivet³, skal kriminalisere adfærd såsom oplæring i terror og rejser med terror for øje samt finansiering af terror. Disse harmoniserede definitioner af terrorhandlinger tjener som benchmark for samarbejde og udveksling af oplysninger mellem nationale myndigheder.

Direktivet supplerer også lovgivningen om terrorofres rettigheder⁴. De har ret til adgang til professionelle hjælpetjenester, der yder specialsthjælp, umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt. Medlemsstaterne skal etablere protokoller og mekanismer til sikring af en effektiv beredskabsindsats, herunder adgang til pålidelige oplysninger, således at ofre for terrorisme og deres familier ikke udsættes for yderligere lidelser.

Fristen for gennemførelse af bestemmelserne i national ret var den 8. september 2018.

1.2. Formål med rapporten, rapportens struktur, informationsindsamling og metode

I overensstemmelse med direktivets artikel 29, stk. 1, vurderes det i denne rapport, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet. Den skitserer først det generelle niveau for medlemsstaternes gennemførelse af direktivet og fremhæver derefter visse problemer i forbindelse med gennemførelsen.

Beskrivelsen og analysen i denne rapport er primært baseret på de oplysninger, som medlemsstaterne har givet Kommissionen via indberetninger om nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet frem til april 2020. Indberetninger

¹ EUT L 88 af 31.3.2017, s. 6.

² EUT L 164 af 22.6.2002, s. 3.

³ I det følgende henviser "medlemsstater" og "alle medlemsstater" til de medlemsstater, der er bundet af direktivet (dvs. alle EU-medlemsstater undtagen Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige). I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling deltog Danmark ikke i vedtagelsen af dette direktiv, ligesom direktivet ikke finder anvendelse i Danmark. I medfør af artikel 3 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling deltog disse medlemsstater ikke i vedtagelsen af dette direktiv og er derfor ikke bundet af det. Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA finder imidlertid fortsat anvendelse i og er bindende for Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige.

⁴ Direktiv 2012/29/EU (EUT L 315/57 af 14.11.2012) fastsætter minimumsstandards for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse. Dette omfatter rettigheder for, støtte til og beskyttelse af terrorofre, da medlemsstaterne bør tage særligt hensyn til terrorofres behov. I direktiv (EU) 2017/541 præciseres terrorofres særlige behov yderligere.

modtaget efter denne dato er ikke taget i betragtning. I sin analyse af oplysningerne fra medlemsstaterne fik Kommissionen støtte fra en ekstern kontrahent. Medlemsstaterne har også fremlagt bemærkninger til kontrahentens foreløbige konklusioner. Disse bemærkninger udgør en yderligere informationskilde. Rapporten tager desuden hensyn til de oplysninger, som medlemsstaterne har fremlagt på de fem gennemførelsesworkshops, der blev afholdt af Kommissionen mellem juni 2017 og september 2018, samt offentligt tilgængelige oplysninger. Endvidere har Kommissionen taget hensyn til konklusionerne i Kommissionens rapport om gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse 2008/919/RIA af 28. november 2008 om ændring af rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme⁵.

Ud over den analyse, der fremlægges i denne rapport, kan der være yderligere udfordringer i forbindelse med gennemførelsesbestemmelser og andre bestemmelser, som ikke er blevet indberettet til Kommissionen, eller andre lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige forhold. Denne rapport er derfor ikke til hinder for, at Kommissionen yderligere evaluerer visse bestemmelser med henblik på fortsat at støtte medlemsstaterne med gennemførelsen af direktivet.

2. VURDERING AF DIREKTIVETS GENNEMFØRELSE

2.1. Generel vurdering og virkning af direktivet for de nationale retssystemer

Fristen for gennemførelse af direktivet var den 8. september 2018. Syv medlemsstater – **Frankrig, Italien, Letland, Slovakiet, Sverige, Tyskland og Ungarn** – meddelte, at direktivet var blevet gennemført inden fristens udløb, og to (**Finland og Nederlandene**) meddelte det samme kort efter.

Kommissionen indledte traktatbrudsprocedurer den 22. november 2018 mod 16 medlemsstater for ikke at have meddelt, at de havde vedtaget national lovgivning, der fuldt ud gennemfører direktivet⁶.

Ved udgangen af juli 2020 havde 15 ud af disse 16 medlemsstater meddelt, at direktivet var fuldt gennemført.

Næsten alle medlemsstater har, i det mindste delvist, vedtaget specifik lovgivning til gennemførelse af direktivet. Undtagelserne var **Frankrig og Italien**, som mente, at deres eksisterende lovgivning var tilstrækkelig til at gennemføre direktivet.

I de tilfælde, hvor der er vedtaget lovgivning med henblik på gennemførelse af direktivet, skete dette næsten altid for at indføre ændringer i eksisterende lovgivning, normalt straffeloven og i mindre grad strafferetsplejeloven eller anden mere specifik lovgivning. Undtagelsen var **Cypern**, hvor der blev vedtaget ny særskilt lovgivning.

Generelt synes gennemførelsen af direktivet at være tilfredsstillende. En række af de problemer med gennemførelsen, som Kommissionen er stødt på i en eller flere medlemsstater, giver imidlertid anledning til særlig bekymring:

⁵ COM(2014) 554 final af 5.9.2014.

⁶ Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Grækenland, Kroatien, Litauen, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Spanien, Tjekkiet og Østrig.

- ufuldstændig eller ukorrekt gennemførelse af en eller flere af de terrorhandlinger, der er omhandlet i direktivets **artikel 3**, herunder at de nævnte lovovertrædelser ikke betragtes som terrorhandlinger, hvilket har konsekvenser for gennemførelsen af flere andre bestemmelser
- manglende gennemførelse af elementet "**medvirke til at begå**" i direktivets artikel 6, 7, 8, 9 og 11
- ufuldstændig eller ukorrekt gennemførelse af **artikel 9** om rejser med terror for øje og **artikel 11** om finansiering af terrorisme, to af de nye bestemmelser, der blev indført ved direktivet
- mangler i gennemførelsen af specifikke bestemmelser for **terrorofre**.

2.2. Specifik vurdering af gennemførelsesforanstaltningerne i medlemsstaterne

2.2.1. Genstand (artikel 1)

Denne bestemmelse forklarer, hvad direktivet handler om, og det anføres, at direktivet fastsætter minimumsregler. Det er derfor tilladt for medlemsstaterne at gå videre, end hvad der fastsættes forpligtelse til i henhold til direktivet. Denne bestemmelse kræver ikke gennemførelse.

2.2.2. Definitioner (artikel 2)

I direktivets **artikel 2** defineres de udtryk, der anvendes i direktivet, nemlig "midler", "juridisk person", "terrorgruppe" og "struktureret sammenslutning". I nogle medlemsstater er visse definitioner ikke udtrykkeligt gennemført, men fastlagt i retspraksis. Generelt er gennemførelsen af denne artikel tilfredsstillende.

Hvad angår **artikel 2, stk. 1**, synes lovgivningen i **Tjekkiet** ikke at definere "midler".

Hvad angår **artikel 2, stk. 3**, ser flere medlemsstater ud til at have gennemført en mere begrænset definition af "terrorgruppe", hvilket kan indskrænke anvendelsesområdet for den strafbare handling det er at deltage i en terrorgruppe (artikel 4).

Lovgivningen i **Cypern** synes at tilføje en begrænsning til definitionen — terrorgrupper skal være opført på listerne over fysiske eller juridiske personer eller andre grupper, der har været genstand for antiterrorstrafretlige sanktioner eller andre foranstaltninger, udarbejdet i overensstemmelse med resolutioner fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd eller restriktive foranstaltninger fra Rådet for Den Europæiske Union, og ajourført af udenrigsministeriet. I **Litauen** synes terrorgrupper, der ikke har formelt definerede roller for deres medlemmer eller kontinuitet i medlemskabet, ikke at blive anset for at udgøre terrorgrupper i henhold til den nationale lovgivning.

2.2.3. Anvendelsesområde (artikel 3)

I henhold til direktivets **artikel 3, stk. 1**, skal medlemsstaterne sikre, at de forsætlige handlinger, der er anført i litteralerne, kriminaliseres som terrorhandlinger, hvis de begås med et af de formål, der er anført i stk. 2.

Artikel 3, stk. 1, indebærer ikke blot et krav om kriminalisering af specifikke handlinger,

men også, at sådanne handlinger betegnes som terrorhandlinger i national lovgivning. I **Tyskland** synes der imidlertid ikke at være nogen bestemmelse, i henhold til hvilken nogen af de anførte lovovertrædelser i artikel 3, stk. 1, betragtes som "terrorhandlinger", hvis de begås med et af de formål, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2. De eneste lovovertrædelser, der udtrykkeligt er defineret som terrorhandlinger, er finansiering af terrorisme og lovovertrædelser med forbindelse til en terrorgruppe. Dette synes at udelukke, at en person, der handler alene, og som begår en af de omtalte lovovertrædelser med terror for øje uden at deltage i eller støtte en terroristgruppe, tildales for en *terrorhandling*, bortset fra finansiering af terrorisme, der er defineret som en terrorhandling i tysk lovgivning. Derudover er en fælles definition af, hvad der udgør terrorhandlinger vigtig, da den giver mulighed for effektiv brug af instrumenter til retshåndhævelsessamarbejde, såsom Rådets afgørelse 2005/671/RIA⁷.

Sammenlignet med rammeafgørelse 2002/475/RIA, som allerede indeholdt en forpligtelse til at kriminalisere en række handlinger som terrorhandlinger, indføres der med dette direktiv en ny type terrorhandling i form af ulovligt indgreb i informationssystemer og data (**artikel 3, stk. 1, litra i**) som omhandlet i direktiv 2013/40/EU⁸. Denne bestemmelse er gennemført af alle medlemsstater, men i **Kroatien** synes lovgivningen kun at vedrøre kritisk infrastruktur.

For det andet udvider direktivet fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport, levering eller brug af kernevåben og kemiske og biologiske våben (**artikel 3, stk. 1, litra f**) til også at omfatte radiologiske våben. Lovgivningen i visse medlemsstater synes ikke at omfatte visse typer våben såsom radiologiske våben (**Frankrig, Malta og Tjekkiet**) og kernevåben (**Frankrig og Malta**). I medfør af direktiv 2017/541 omfatter forskning vedrørende og udvikling af sådanne våben nu desuden alle fire våbentyper (mens den tidligere kun omfattede biologiske og kemiske våben). **Lovgivningen i Bulgarien, Frankrig, Malta, Polen og Østrig** synes ikke at omfatte forskning vedrørende visse våben, og lovgivningen i **Frankrig og Malta** synes ikke at omfatte udvikling af visse våben. Mere generelt synes gennemførelseslovgivningen i **Tyskland** ikke at indeholde en udtrykkelig henvisning til forskning vedrørende visse våben som foreskrevet i artikel 3, stk. 1, litra f).

For så vidt angår de dele af lovovertrædelserne, der allerede blev indført ved rammeafgørelse 2002/475/RIA, tilbagestår fortsat flere spørgsmål.

For så vidt angår direktivets **artikel 3, stk. 1, litra c**), om bortførelse og gidseltagning synes loven i **Litauen** ikke at omfatte den situation, hvor bortførelse eller gidseltagning begås med det formål i alvorlig grad at intimidere en befolkning eller i alvorlig grad at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer. Lovgivningen i **Finland** synes ikke udtrykkeligt at omfatte alle tilfælde af kidnapning, men kun menneskehandel af særlig grov beskaffenhed.

For så vidt angår direktivets **artikel 3, stk. 1, litra e**), om kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler synes fem medlemsstater (**Bulgarien, Cypern, Litauen, Luxembourg og Polen**) ikke at omfatte kapring af andre

⁷ EUT L 253 af 29.9.2005.

⁸ EUT L 218 af 14.8.2013, s. 8.

former for kollektive transportmidler eller godstransportmidler.

For så vidt angår **artikel 3, stk. 1, litra g)**, om spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af oversvømmelser eller eksplosioner synes lovgivningen i **Luxembourg** kun at omfatte forsætlig levering, placering eller detonering af et sprængstof eller anden dødbringende anordning, hvis lovovertrædelsen begås på et offentligt sted, i regerings- eller andre offentlige faciliteter eller mod et kollektivt transportsystem eller en kollektiv transportinfrastruktur. Fremkaldelse af oversvømmelser synes kun at være omfattet i tilfælde af forsætlig oversvømmelse af miner.

For så vidt angår direktivets **artikel 3, stk. 1, litra h)**, om forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller forsyningen med andre grundlæggende naturressourcer med den følgevirkning, at menneskeliv bringes i fare, synes lovgivningen i **Bulgarien** ikke at henvise til forstyrrelse af vand- og elforsyning. Lovgivningen i **Luxembourg** synes kun at omfatte ændringer i forholdene for vand eller grundvand.

For så vidt angår direktivets **artikel 3, stk. 1, litra i)**, om ulovligt indgreb i informationssystemer og ulovligt indgreb i data synes lovgivningen i **Kroatien** kun at omfatte indgreb i driften af en kritisk infrastrukturens computersystemer. Dette omfatter ikke ulovlige indgreb i systemer, der ikke er rettet mod en kritisk infrastrukturens informationssystem, men som forårsager alvorlig skade, eller som påvirker et betydeligt antal informationssystemer gennem anvendelse af et værktøj, der hovedsageligt er udviklet eller tilpasset til det formål (som omhandlet i direktiv 2013/40/EU⁹).

For så vidt angår direktivets **artikel 3, stk. 1, litra j)**, om fremsættelse af trusler om at ville begå en terrorhandling kræver lovgivningen i **Grækenland**, at truslen fremsættes offentligt. Lovgivningen i **Tyskland** synes ikke at omfatte trusler om at begå de lovovertrædelser, der er beskrevet i artikel 3, stk. 1, litra d), og artikel 3, stk. 1, litra f). Lovgivningen i **Portugal** synes heller ikke at omfatte truslen om at begå de lovovertrædelser, der er beskrevet i direktivets artikel 3, stk. 1, litra f). Hvis truslen ikke er ledsaget af en ordre eller visse betingelser, udgør den ikke en terrorhandling i **Luxembourg**.

Bulgarien synes ikke at have gennemført målet med direktivets **artikel 3, stk. 2, litra c)**, om alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer.

2.2.4. Lovovertrædelser med forbindelse til en terrorgruppe (artikel 4)

I henhold til direktivets **artikel 4** skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det er en strafbar handling at lede en terrorgruppe og deltage i en terrorgruppes aktiviteter. Generelt er de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at overholde bestemmelserne i denne artikel, tilfredsstillende.

For så vidt angår **artikel 4, litra a)**, synes lovgivningen i **Ungarn** at henvise til personer, der organiserer en terrorgruppe, snarere end personer, der leder en terrorgruppe. Lovgivningen i **Sverige** definerer ikke ledelse af en terrorgruppe som omhandlet i artikel

⁹ EUT L 218 af 14.8.2013, s. 8.

4, litra a), som en selvstændig lovovertrædelse; i stedet gennemføres bestemmelsen via det strafferetlige ansvar for accessoriske lovovertrædelser. Med hensyn til deltagelse i en terrorgruppe (**artikel 4, litra b)**) forlader **Sverige** sig også på accessoriske lovovertrædelser. Eftersom lovovertrædelserne i artikel 4, litra a) og b), ikke kræver en forbindelse til en specifik terrorhandling, indebærer kriminalisering via accessorisk ansvar en risiko for, at deltagelse i en terrorgruppes aktiviteter aldrig bliver straffet. **Sverige** har for nylig kriminaliseret samarbejde med en terrorgruppe som en selvstændig lovovertrædelse. Bestemmelsen synes kun at omfatte levering af visse vigtige ressourcer og synes ikke at omfatte levering af oplysninger.

Hvad angår **betragtning 38**, som udelukker humanitære aktioner, der gennemføres af upartiske humanitære organisationer som anerkendt af folkeretten, herunder den humanitære folkeret, fra direktivets anvendelsesområde, har fire medlemsstater (**Belgien, Italien, Litauen og Østrig**) lovgivning, der begrænser anvendelsen af terrorbekæmpelseslovgivningen i tilfælde af humanitære eller andre aktioner. I andre medlemsstater¹⁰ kan generisk lovgivning (såsom straffeloven) fortolkes således, eller de nationale myndigheder har oplyst, at det er det, der sker i praksis.

2.2.5. Offentlig opfordring til at begå en terrorhandling (artikel 5)

I henhold til direktivets **artikel 5** skal medlemsstaterne kriminalisere det at udbrede eller på enhver anden måde gøre en meddelelse til offentligheden tilgængelig med det forsæt at tilskynde nogen til at begå en terrorhandling, hvor denne adfærd direkte eller indirekte plæderer for, at der begås terrorhandlinger, og dermed forårsager fare for, at der begås en eller flere sådanne lovovertrædelser. Generelt er gennemførelsen af denne artikel tilfredsstillende.

Lovgivningen i **Litauen** synes ikke at omfatte tilfælde, hvor en person distribuerer eller på anden måde gør en meddelelse til offentligheden tilgængelig med det formål at tilskynde nogen til at begå eller bidrage til en terrorhandling, hvis dette ikke faktisk fører til, at en anden person følger op på denne tilskyndelse.

2.2.6. Rekruttering af terrorister (artikel 6)

I henhold til direktivets **artikel 6** skal medlemsstaterne kriminalisere det at hverve en anden person til at begå eller medvirke til at begå en af de lovovertrædelser, der er anført i artikel 3, stk. 1, litra a)-i), eller i artikel 4.

I **Frankrig** omfatter gennemførelsesforanstaltningen det at "hverve" i betydningen at give tilbud eller løfter, tilbyde gaver, foræringer eller andre ydelser og true eller lægge pres på en person med henblik på at få vedkommende til at begå en terrorhandling. Artikel 6 stiller også krav om kriminalisering af rekruttering til at *medvirke* til en terrorhandling, hvilket ikke synes at være udtrykkeligt omfattet af lovgivningen i **Bulgarien, Grækenland, Portugal og Spanien**. I **Letland, Malta, Polen og Slovenien** synes dette element at være dækket af accessoriske lovovertrædelser, f.eks. medvirken og tilskyndelse. Ved gennemførelsen af flere andre af lovovertrædelserne omtalt i direktivet henviser disse medlemsstaters lovgivning imidlertid udtrykkeligt til elementet

¹⁰ Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Frankrig, Kroatien, Letland, Nederlandene, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Ungarn.

"medvirken".

Desuden er rekruttering til lovovertrædelser med forbindelse til en terrorgruppe (artikel 4) ikke omfattet i **Portugal**. I **Tyskland** er artikel 6 gennemført ved flere bestemmelser, som tilsammen ikke synes at omfatte alle de lovovertrædelser, som direktivet stiller krav om.

2.2.7. Varetagelse af oplæring i terror (artikel 7)

I henhold til direktivets **artikel 7** skal medlemsstaterne kriminalisere det at varetage oplæring i fremstilling eller brug af sprængstoffer, skydevåben eller andre våben eller skadelige eller farlige stoffer eller i andre konkrete metoder eller teknikker med henblik på at begå eller medvirke til at begå en af de lovovertrædelser, der er anført i artikel 3, stk. 1, litra a)-i), med viden om, at det er hensigten, at de tillærte færdigheder skal bruges til dette formål, når det gøres forsætligt.

Ligesom artikel 6 om rekruttering omfatter artikel 7 om varetagelse af oplæring også oplæring med henblik på at *medvirke* til en terrorhandling, hvilket ikke synes at være udtrykkeligt omfattet af lovgivningen i **Bulgarien, Portugal og Spanien**. I **Letland, Malta, Polen og Slovakiet** synes dette element at være omfattet af accessoriske lovovertrædelser som medvirken og tilskyndelse, mens andre lovovertrædelser omtalt i direktivet er gennemført med udtrykkelig henvisning til elementet "medvirken".

I **Tyskland** er artikel 7 ikke gennemført ved en specifik bestemmelse, men ved flere bestemmelser, som tilsammen ikke synes at omfatte alle de terrorhandlinger, der er omhandlet i direktivet.

2.2.8. Modtagelse af oplæring i terror (artikel 8)

Direktivets **artikel 8** pålægger medlemsstaterne at kriminalisere modtagelse af oplæring i fremstilling eller brug af sprængstoffer, skydevåben eller andre våben eller skadelige eller farlige stoffer eller i andre konkrete metoder eller teknikker med henblik på at begå eller medvirke til at begå en af de lovovertrædelser, der er anført i artikel 3, stk. 1, litra a)-i), når det gøres forsætligt.

Lovovertrædelserne omfatter også modtagelse af oplæring med henblik på at medvirke til en terrorhandling, hvilket ikke synes udtrykkeligt at være omfattet af lovgivningen i **Bulgarien, Portugal og Spanien**, ligesom det er tilfældet med artikel 6 og 7. I **Slovakiet** synes dette element at være omfattet af accessoriske lovovertrædelser som medvirken og tilskyndelse, mens andre af de lovovertrædelser, der er omhandlet i direktivet er gennemført med udtrykkelig henvisning til elementet "medvirken". Tilsvarende gennemfører lovgivningen i **Tyskland** denne bestemmelse ved flere bestemmelser, som tilsammen ikke synes at omfatte alle direktivets terrorhandlinger.

I **Cypern, Malta, Slovakiet og Slovenien** synes lovgivningen ikke at omfatte selvstudier.

2.2.9. Rejser med terror for øje (artikel 9)

I henhold til direktivets **artikel 9** skal medlemsstaterne kriminalisere det at rejse med det formål at begå eller medvirke til at begå en terrorhandling, med henblik på at deltage i en terrorgruppes aktiviteter med viden om, at denne deltagelse bidrager til en sådan gruppes

kriminelle aktiviteter, eller med henblik på at varetage eller modtage oplæring i terror, når det gøres forsætligt. Medlemsstaterne gives to muligheder for gennemførelse, enten via artikel 9, stk. 2, litra a), eller artikel 9, stk. 2, litra b).

I henhold til direktivets **artikel 9, stk. 1**, skal medlemsstaterne kriminalisere rejser til et andet land end den pågældende medlemsstat. I **Tyskland** synes der ikke at være nogen udtrykkelig henvisning til formålet med at deltage i en terrorgruppes aktiviteter. I **Bulgarien, Portugal, Rumænien og Slovenien** synes lovovertrædelsens omfang at være mere snævert end i direktivet, fordi lovgivningen indeholder en mere begrænset definition af de personer, der rejser, eller af de områder, de rejser til. Direktivets **artikel 9, stk. 2**, vedrører rejser til den pågældende medlemsstat og giver medlemsstaterne to muligheder for gennemførelse. **Polen** har tilsyneladende slet ikke gennemført denne bestemmelse.

I henhold til **artikel 9, stk. 2, litra a)**, kan medlemsstaterne kriminalisere rejser til den pågældende medlemsstat med henblik på ovennævnte terrorformål. Denne mulighed blev anvendt af 18 medlemsstater¹¹.

I **Bulgarien** synes der ikke at være nogen henvisning til formålet med at deltage i en terrorgruppes aktiviteter. I **Portugal** synes rejser med henblik på at medvirke til at begå terrorhandlinger ikke at være omfattet, og den nationale bestemmelse omfatter ikke personer, der rejser til Portugal, hvis de er portugisiske statsborgere eller har bopæl i Portugal. Tilsvarende er det i **Rumænien** uklart, om en person med bopæl i en stat, og som rejser tilbage til den stat, hvor personen er statsborger, for at begå (eller medvirke til at begå) en terrorhandling, vil være omfattet.

Alternativt kan medlemsstaterne i henhold til **artikel 9, stk. 2, litra b)**, kriminalisere forberedende handlinger udført af en person, der indrejser i den pågældende medlemsstat, med det formål at begå eller medvirke til at begå en terrorhandling som omhandlet i artikel 3. Denne mulighed blev anvendt af 14 medlemsstater¹². Faktisk har otte medlemsstater (**Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Kroatien, Slovakiet, Sverige og Tjekkiet**) gennemført begge muligheder.

I **Tyskland** er gennemførelsen af artikel 9, stk. 2, litra b), sikret ved kriminalisering af sammensværgelser, men dette synes at være snævrere end de forberedende handlinger, der er omhandlet i artikel 9, stk. 2, litra b). For så vidt angår elementet at "medvirke" til at begå terrorhandlinger, synes nogle medlemsstater ikke udtrykkeligt at have gennemført dette. Det gælder **Polen** for så vidt angår artikel 9, stk. 1, **Slovenien**, for så vidt angår artikel 9, stk. 2, litra a), **Bulgarien** og **Spanien**, for så vidt angår artikel 9, stk. 2, litra b), og **Slovakiet** for så vidt angår alle stykker.

2.2.10. Tilrettelæggelse eller anden facilitering af rejser med terror for øje (artikel 10)

I henhold til **artikel 10** skal medlemsstaterne kriminalisere enhver form for tilrettelæggelse eller facilitering, hvorved en person modtager bistand til en rejse med

¹¹ Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Grækenland, Kroatien, Letland, Litauen, Malta, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Sverige, Tjekkiet, Ungarn og Østrig.

¹² Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Frankrig, Italien, Kroatien, Luxembourg, Nederlandene, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Tyskland.

terror for øje som omhandlet i artikel 9, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, litra a), med viden om, at ydelsen af denne bistand er med terror for øje, når det gøres forsætligt. Generelt er de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at overholde bestemmelserne i denne artikel, tilfredsstillende.

I **Bulgarien** og **Litauen** synes lovgivningen at kræve, at den strafbare handling, der består i at rejse med terror for øje, rent faktisk begås, for tilrettelæggelse eller facilitering af rejsen er kriminaliseret. I **Slovakiet** synes gennemførelsesbestemmelsen at begrænse rejsens geografiske omfang.

2.2.11. Finansiering af terror (artikel 11)

I henhold til direktivets **artikel 11** skal medlemsstaterne straffe finansiering af terror som en strafbar handling, når den begås forsætligt. Det præciseres også, at når finansiering af terror vedrører en af de lovovertrædelser, der er fastlagt i direktivets artikel 3, 4 og 9, er det ikke nødvendigt, at midlerne faktisk bruges, eller at gerningsmanden ved, hvilken eller hvilke specifikke lovovertrædelser midlerne skal bruges til.

I **Bulgarien, Malta, Polen, Portugal** og **Tyskland** synes finansiering af terror ikke at omfatte finansieringen af alle de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 3-10 som krævet i direktivet. I **Bulgarien, Letland, Portugal** og **Spanien** synes elementet "at medvirke til at begå" ikke at være afspejlet i national lovgivning. I **Polen, Slovakiet** og **Slovenien**, er tilgangen til gennemførelse af elementet "medvirke til at begå" ikke konsekvent i hele gennemførelseslovgivningen. I **Luxembourg** har den nationale lovgivning tilføjet den betingelse, at midlerne skal være indsamlet ulovligt.

2.2.12. Andre lovovertrædelser med forbindelse til terroraktiviteter (artikel 12)

I henhold til direktivets **artikel 12** skal medlemsstaterne kriminalisere tyveri af særlig grov beskaffenhed og afpresning med det formål at begå en af de lovovertrædelser, der er anført i direktivets artikel 3, og fremstilling eller anvendelse af falske administrative dokumenter med det formål at begå en af de lovovertrædelser, der er anført i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a)-i), artikel 4, litra b), og artikel 9, som lovovertrædelser med forbindelse til terroraktiviteter.

Lovgivningen i **Grækenland** og **Kroatien** synes ikke at kriminalisere forsætlige handlinger i form af tyveri af særlig grov beskaffenhed, afpresning og fremstilling eller anvendelse af falske administrative dokumenter som lovovertrædelser med forbindelse til terroraktiviteter. I **Finland** synes kun tyveri af særlig grov beskaffenhed med det formål at begå en terrorhandling, men ikke afpresning eller fremstilling eller anvendelse af falske administrative dokumenter at blive betragtet som en lovovertrædelse med forbindelse til terroraktiviteter.

2.2.13. Forbindelse til terrorhandlinger (artikel 13)

I direktivets **artikel 13** er det fastsat, at for at en lovovertrædelse, der er omhandlet i artikel 4 eller afsnit III, er strafbar, er det ikke nødvendigt, at en terrorhandling faktisk begås, og det er, for så vidt at der er tale om de lovovertrædelser, som er omhandlet i direktivets artikel 5-10 og artikel 12, heller ikke nødvendigt at etablere en forbindelse til en anden specifik lovovertrædelse fastlagt i dette direktiv.

I **Bulgarien** er bestemmelsen om den lovovertrædelse, der er omhandlet i direktivets artikel 10 og medvirken til at begå visse lovovertrædelser med forbindelse til terroraktiviteter, gennemført ved at kriminalisere medvirken og tilskyndelse. I henhold til den nationale lovgivning synes medvirken og tilskyndelse kun at være strafbar, når hovedovertrædelsen faktisk begås. I **Grækenland** udgør den lovovertrædelse, der er omhandlet i artikel 10, ikke en selvstændig lovovertrædelse, og det synes derfor nødvendigt at etablere en forbindelse til en anden specifik lovovertrædelse, der er omhandlet i direktivet (artikel 9). I **Litauen** synes det ikke at være strafbart at forberede sig på at begå en forbrydelse, der ikke er klassificeret som "alvorlig", således som det er tilfældet med forbrydelserne i de bestemmelser, der gennemfører direktivets artikel 5, 9 og 10. Hvis lovovertrædelsen afbrydes i forberedelsesfasen, vil de forberedende handlinger derfor ikke være strafbare.

2.2.14. Medvirken og tilskyndelse, anstiftelse og forsøg (artikel 14)

I henhold til direktivets **artikel 14** skal medlemsstaterne sikre, at medvirken og tilskyndelse til en lovovertrædelse, der er omhandlet i direktivets artikel 3-8, 11 og 12, anstiftelse til at begå en lovovertrædelse, der er omhandlet i direktivets artikel 3-12, samt forsøg på at begå en lovovertrædelse, der er omhandlet i direktivets artikel 3, 6, 7, artikel 9, stk. 1, artikel 9, stk. 2, litra a), samt artikel 11 og 12 med undtagelse af besiddelse som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra f), og den lovovertrædelse, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), er strafbar. Generelt er gennemførelsen af denne artikel tilfredsstillende.

Polen har gennemført artikel 6 ved samme foranstaltning som **artikel 14, stk. 1**, og **artikel 14, stk. 2**. Det er derfor uklart, om medvirken og tilskyndelse til og anstiftelse til lovovertrædelsen omhandlet i artikel 6 er kriminaliseret.

I **Grækenland** synes anstiftelse til den lovovertrædelse, der er omhandlet i artikel 10, ikke at være strafbar, da artikel 10 ikke er gennemført som en selvstændig lovovertrædelse.

For så vidt angår **artikel 14, stk. 3**, omhandlende forsøg synes det i **Malta** ikke at være kriminaliseret at forsøge at begå visse af de lovovertrædelser, der er omhandlet i direktivets artikel 3, og at forsøge at begå de lovovertrædelser, der er omhandlet i direktivets artikel 6, 7, 11 og 12.

2.2.15. Straffe for fysiske personer (artikel 15)

I henhold til direktivets **artikel 15** skal medlemsstaterne sikre, at de lovovertrædelser, der er omhandlet i direktivets artikel 3-12 og artikel 14, kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning. Nærmere bestemt kræves det af medlemsstaterne, at de sikrer, at de terrorhandlinger, der er omhandlet i artikel 3, samt medvirken, tilskyndelse og anstiftelse til og forsøg på at begå disse lovovertrædelser, straffes med strengere frihedsstraffe end dem, der i national ret er fastsat for sådanne lovovertrædelser i tilfælde, hvor der ikke er tale om det særlige forsæt (medmindre lovovertrædelserne allerede straffes med den maksimumsstraf, der kan idømmes i medfør af national ret).

Hvad angår **artikel 15, stk. 2**, synes straffen for den lovovertrædelse, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, litra j), (fremsættelse af trusler om at ville begå en terrorhandling), i **Bulgarien** at være mildere end straffen for at true med at begå en

forbrydelse. I **Tjekkiet** synes den nationale lovgivning ikke at fastsætte strengere straffe for at skaffe sig kontrol over luftfartøjer, civile fartøjer og faste platforme med terrorforsæt, som det kræves i medfør af direktivets artikel 3.

I henhold til direktivets **artikel 15, stk. 3**, skal medlemsstaterne i deres nationale lovgivning fastsætte frihedsstraffe med en maksimumsstraf på mindst det niveau, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, for de lovovertrædelser, der er omhandlet i direktivets artikel 4, litra a) og b), samt for den lovovertrædelse, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), når de begås af en person, der leder en terrorgruppe.

Hvis den terrorhandling, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), begås af en person, der leder en terrorgruppe, synes den maksimale straf i **Bulgarien** at være lavere end den, der er omhandlet i artikel 15, stk. 3. I **Finland** synes maksimumsstraffen for den lovovertrædelse, der er omhandlet i direktivets artikel 4, litra a), hvis den ikke er begået i kombination med en anden strafbar handling, at være lavere end fastsat i artikel 15, stk. 3. I **Ungarn** synes nogle aktiviteter vedrørende ledelse af en terroristgruppe at kunne straffes mildere end fastsat i direktivet. I **Luxembourg** kan maksimumsstraffen afhængigt af, i hvilket omfang en person har deltaget i en terrorgruppe (artikel 4, litra b)), være en bøde i stedet for en frihedsstraf. I **Sverige** synes nogle aktiviteter vedrørende deltagelse i en terrorgruppe at have lavere maksimumstraffe end fastsat i direktivet.

2.2.16. Formildende omstændigheder (artikel 16)

Direktivets **artikel 16** giver medlemsstaterne mulighed for at nedsætte de straffe, der er omhandlet i artikel 15, hvis gerningsmanden opgiver sin terrorvirksomhed, og hvis gerningsmanden giver de administrative eller retslige myndigheder oplysninger, som de ikke kunne have skaffet sig på anden vis, og som hjælper dem med at forebygge eller begrænse virkningerne af lovovertrædelsen, identificere eller retsforfølge de andre gerningsmænd, fremskaffe bevismateriale eller forhindre, at der begås yderligere lovovertrædelser, jf. artikel 3-12 og artikel 14.

23 medlemsstater¹³ har gjort (delvis) brug af denne mulighed. To medlemsstater (**Estland** og **Slovenien**) har slet ikke gjort brug af muligheden i direktivets artikel 16.

17 medlemsstater¹⁴ har gjort brug af den i **artikel 16, stk. 1, litra a)**, omhandlede mulighed — opgivelse af terrorvirksomhed.

22 medlemsstater¹⁵ har gjort brug af den i **artikel 16, stk. 1, litra b)** omhandlede mulighed — at give de kompetente myndigheder oplysninger, som de ikke kunne have

¹³ Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrig, Grækenland, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

¹⁴ Belgien, Bulgarien, Cypern, Grækenland, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

¹⁵ Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrig, Grækenland, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovakiet, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

skaffet sig på anden vis — selv om ti af disse¹⁶ ikke har gjort brug af alle mulighederne i nr. i)-iv).

2.2.17. Juridiske personers ansvar (artikel 17)

Direktivets **artikel 17** fastsætter, at medlemsstaterne skal sikre, at juridiske personer kan holdes ansvarlige for lovovertrædelser, der er omhandlet i direktivets artikel 3-12 og artikel 14, som for at skaffe dem vinding er begået af en person, der handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person, samt når utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol fra en sådan person har gjort det muligt at begå en sådan lovovertrædelse. Den fastsætter også, at når juridiske personer holdes ansvarlige, udelukker dette ikke strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der begår, anstifter eller medvirker til en sådan lovovertrædelse. Generelt er de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at overholde bestemmelserne i denne artikel, tilfredsstillende.

I **Bulgarien** ser det ud til, at juridiske personer ikke kan gøres ansvarlige for den lovovertrædelse, der er omhandlet i direktivets artikel 10, og i **Polen** ser det ud til, at juridiske personer ikke kan holdes ansvarlige for den lovovertrædelse, der er omhandlet i direktivets artikel 9. I **Frankrig** og **Kroatien** synes der ikke at være nogen udtrykkelig henvisning til manglende tilsyn eller kontrol (**artikel 17, stk. 2**). I **Kroatien** kan juridiske personer dog drages til ansvar, når en juridisk persons ansvarlige person begår en forbrydelse til fordel for den juridiske person.

2.2.18. Sanktioner over for juridiske personer (artikel 18)

I henhold til direktivets **artikel 18** skal medlemsstaterne sikre, at en juridisk person, der holdes ansvarlig i henhold til artikel 17, kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder bødestraf eller administrativt idømte bøder, og som kan indbefatte andre sanktioner. Den indeholder også en liste over andre sanktioner, der er valgfrie.

21 ud af 25 medlemsstater¹⁷ har gjort brug af (eller delvis brug af) de muligheder, der er anført i direktivets artikel 18. Fire medlemsstater (**Estland, Finland, Nederlandene og Sverige**) har slet ikke udnyttet disse muligheder.

13 medlemsstater¹⁸ har gjort brug af den i **artikel 18, litra a)**, omhandlede mulighed — udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud.

18 medlemsstater¹⁹ har gjort brug af den i **artikel 18, litra b)**, omhandlede mulighed — midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed.

¹⁶ Finland, Frankrig, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien og Ungarn.

¹⁷ Belgien, Bulgarien, Cypern, Frankrig, Grækenland, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

¹⁸ Cypern, Frankrig, Grækenland, Italien, Kroatien, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet, Tyskland.

Fem medlemsstater (**Cypern, Frankrig, Malta, Rumænien og Spanien**) har gjort brug af den i **artikel 18, litra c)**, omhandlede mulighed — anbringelse under retsligt tilsyn.

17 medlemsstater²⁰ har gjort brug af den i **artikel 18, litra d)**, omhandlede mulighed — opgivelse af terrorvirksomhed.

Ni medlemsstater (**Belgien, Cypern, Frankrig, Grækenland, Litauen, Malta, Portugal, Rumænien og Spanien**) har gjort brug af den i **artikel 18, litra e)**, omhandlede mulighed — midlertidig eller varig lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå lovovertrædelsen.

2.2.19. Straffemyndighed og retsforfølgning (artikel 19)

I henhold til direktivets **artikel 19** skal medlemsstaterne i bestemte tilfælde fastlægge deres straffemyndighed med hensyn til de i artikel 3-12 og artikel 14 omhandlede strafbare handlinger og giver dem samtidig mulighed for at udvide denne straffemyndighed til andre nærmere angivne tilfælde. Artikel 19 pålægger også medlemsstaterne at samarbejde i tilfælde af en jurisdiktionskonflikt. Den pålægger endvidere medlemsstaterne at fastlægge deres straffemyndighed med hensyn til de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3-12 og artikel 14, i de tilfælde, hvor en medlemsstat nægter at overgive eller udlevere en person, og at sikre, at straffemyndigheden dækker de tilfælde, hvor en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 4 og 14, er begået helt eller delvist på dens område, uanset hvor terrorgruppen holder til eller udøver sine kriminelle aktiviteter.

De tilfælde, hvor der skal fastlægges straffemyndighed, er omhandlet i **artikel 19, stk. 1, litra a)-e)**.

Med hensyn til litra c) om jurisdiktion, hvor gerningsmanden er statsborger eller bosiddende i landet, synes lovgivningen i **Tyskland** ikke at indeholde en generel regel, der fastlægger bopælsprincippet²¹, og i **Portugal** synes der ikke at være nogen generel regel, der fastlægger princippet om statsborgerskab²².

Hvad angår litra d) om jurisdiktion, hvor den strafbare handling er begået til fordel for en juridisk person, der har hjemsted på medlemsstatens område, synes dette ikke at være blevet gennemført af **Frankrig, Nederlandene, Polen, Portugal og Tyskland**.

Med hensyn til litra e) om jurisdiktion, hvor den strafbare handling er begået mod den pågældende medlemsstats institutioner eller befolkning eller mod en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, som har hjemsted i den pågældende medlemsstat, synes lovgivningen i **Belgien, Bulgarien, Rumænien, Spanien og Ungarn** ikke at omfatte indbyggere, der ikke er statsborgere i medlemsstaten. I **Tyskland** er

¹⁹ Belgien, Cypern, Frankrig, Grækenland, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Malta, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

²⁰ Belgien, Bulgarien, Cypern, Frankrig, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet, Tyskland og Ungarn.

²¹ Dette ville gøre det muligt for medlemsstaten at udøve sin straffemyndighed over for personer med bopæl i medlemsstaten.

²² Dette ville gøre det muligt for medlemsstaten at udøve sin straffemyndighed over for sine statsborgere.

hverken indbyggere eller EU-institutioner udtrykkeligt omfattet. I **Polen** omfatter den nationale lovgivning ikke udtrykkeligt Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer. Lovgivningen i **Portugal** synes kun at omfatte situationer, hvor "institutionerne eller personer" befinder sig i Portugal eller har deres bopæl eller hjemsted der.

17 medlemsstater²³ har gjort brug (eller delvis brug) af muligheden i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, der give en medlemsstat adgang til at udvide sin straffemyndighed, hvis den strafbare handling er begået på en anden medlemsstats område.

Seks medlemsstater (**Belgien, Finland, Litauen, Nederlandene, Spanien og Tyskland**) har gjort brug af den mulighed, der er fastsat i **artikel 19, stk. 2**, for, at en medlemsstat kan udvide sin straffemyndighed med hensyn til varetagelse af oplæring i terror som omhandlet i artikel 7, hvis gerningsmanden varetager oplæring af dens statsborgere og personer med bopæl i medlemsstaten, i tilfælde hvor de regler om straffemyndighed, der er fastsat i direktivets artikel 19, stk. 1, ikke finder anvendelse.

Direktivets **artikel 19, stk. 4**, der pålægger medlemsstaterne at fastlægge deres straffemyndighed med hensyn til de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3-12 og artikel 14 i de tilfælde, hvor den nægter at overgive eller udlevere en person, synes ikke udtrykkeligt at være gennemført af **Italien, Polen og Tyskland**. I **Cypern** synes gennemførelsesbestemmelserne for direktivets artikel 19, stk. 4, og **artikel 19, stk. 5**, ikke at finde anvendelse på alle de strafbare handlinger, der er omfattet af direktivet.

2.2.20. Efterforskningsredskaber og konfiskation (artikel 20)

I henhold til direktivets **artikel 20** skal medlemsstaterne sikre effektive efterforskningsmidler såsom dem, der anvendes i sager om organiseret kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, til efterforskning eller retsforfølgning af terrorisme. Det kræves også, at medlemsstaterne sikrer, at deres kompetente myndigheder i overensstemmelse med direktiv 2014/42/EU²⁴, alt efter hvad der er relevant, indefryser eller konfiskerer udbytte fra og redskaber, som anvendes eller påtænkes anvendt med det formål at begå eller medvirke til at begå terrorisme. Generelt er gennemførelsen af denne artikel tilfredsstillende.

For så vidt angår **artikel 20, stk. 1**, synes effektive efterforskningsmidler såsom dem, der anvendes i sager om organiseret kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, ikke at være tilgængelige i **Tyskland** for efterforskning af alle de strafbare handlinger, der kræves i direktivet. De er eksempelvis ikke tilgængelige ved den terrorhandling, som det er at angribe en persons fysiske integritet med terrorforsæt (artikel 3, stk. 1, litra b)). I **Litauen** synes ikke alle efterforskningsredskaber at være til rådighed til at undersøge rejser med terror for øje. For så vidt angår **Polen** synes det ikke at være muligt at anvende aflytning af kommunikation til at efterforske eller retsforfølge alle terrorhandling.

Hvad angår **artikel 20, stk. 2**, indfører lovgivningen i **Estland, Nederlandene, Slovakiet, Sverige og Tjekkiet** ikke et obligatorisk krav om at anvende indefrysings-

²³ Belgien, Finland, Frankrig, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tyskland og Ungarn.

²⁴ EUT L 127 af 29.4.2014, s. 39.

og konfiskationsforanstaltninger i forbindelse med de strafbare handlinger, der er omfattet af dette direktiv. De nationale bestemmelser gør det typisk muligt at anvende disse foranstaltninger i henhold til direktiv 2014/42/EU, men indeholder ikke en strengt formuleret forpligtelse til at anvende dem i forbindelse med terrorhandlinger.

2.2.21. Foranstaltninger mod onlineindhold om offentlig opfordring (artikel 21)

I henhold til direktivets **artikel 21** skal medlemsstaterne sikre øjeblikkelig fjernelse af onlineindhold, der udgør en offentlig opfordring til at begå en terrorhandling. Når det ikke er muligt at fjerne indholdet, kan medlemsstaterne træffe foranstaltninger til at blokere adgangen til sådant indhold. Disse foranstaltninger skal være gennemsigtige og indeholde tilstrækkelige sikkerhedsgarantier (herunder retlig prøvelse) for at sikre, at foranstaltningerne er begrænsede og forholdsmæssige, og at brugerne informeres om årsagen til foranstaltningerne. Samlet set er gennemførelsen af denne artikel uensartet på tværs af medlemsstaterne. I september 2018 fremsatte Kommissionen forslag til en særlig forordning om forebyggelse af udbredelsen af terrorrelateret onlineindhold med specifikke forpligtelser for hostingtjenesteydere. Dette forslag er i øjeblikket ved at blive forhandlet af medlovgiverne.

Grækenland har ikke gennemført denne artikel. Her omfatter lovgivningen kun beslaglæggelse af digitale data i forbindelse med strafferetlig efterforskning, men ikke fjernelse eller blokering af onlineindhold. Direktivets **artikel 21, stk. 1, første punktum**, vedrørende fjernelse af onlineindhold synes ikke at være gennemført af to medlemsstater (**Bulgarien** og **Polen**), da deres lovgivning kun henviser til blokering af indhold. **Kroatien** og **Letland** har indført foranstaltninger, der kan føre til fjernelse af indhold, men der synes ikke at være nogen udtrykkelig forpligtelse hertil. I **Tjekkiet** giver loven de nationale myndigheder mulighed for at anmode om fjernelse af onlineindhold, men den indeholder ikke bestemmelser om den relevante procedure.

Artikel 21, stk. 1, andet punktum, hvori medlemsstaterne *opfordres* til at få fjernet indhold, der udbydes uden for deres område, er omfattet i 16 medlemsstater²⁵. Dette gælder også de to medlemsstater (**Bulgarien** og **Polen**), hvis lovgivning udelukkende omfatter blokering og dermed ikke fjernelse af onlineindhold. For så vidt angår **Slovenien**, omfatter gennemførelsesforanstaltningen tjenesteydere med hjemsted i andre medlemsstater, men ikke i tredjelande.

Den i **artikel 21, stk. 2**, omhandlede mulighed for at blokere adgangen til indhold, når fjernelse ved kilden ikke er mulig, er gennemført af 18 medlemsstater²⁶.

Hvad angår **artikel 21, stk. 3**, synes lovgivningen i **Belgien, Finland, Luxembourg, Polen** og **Slovenien** ikke at kræve, at brugerne underrettes om årsagen til fjernelse af indholdet.

²⁵ Belgien, Bulgarien, Cypern, Letland, Litauen, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

²⁶ Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrig, Italien, Litauen, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet, Tyskland, og Ungarn.

2.2.22. Ændringer af afgørelse 2005/671/RIA (artikel 22)

Ved direktivets **artikel 22** ændres artikel 1 og 2 i Rådets rammeafgørelse 2005/671/RIA, som pålægger medlemsstaterne at sikre, at relevante oplysninger, der indsamles af deres kompetente myndigheder som led i straffesager i forbindelse med terrorhandlinger, som er omfattet af dette direktiv, stilles til rådighed for en anden medlemsstats kompetente myndigheder så hurtigt som muligt, hvis oplysningerne kan anvendes til forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af terrorhandlinger. Medlemsstaterne skal også sikre, at deres kompetente myndigheder træffer rettidige foranstaltninger efter at have modtaget oplysninger fra andre medlemsstater.

Belgien, Finland, Grækenland, Italien, Luxembourg, Malta, Slovenien, Spanien og Sverige synes ikke udtrykkeligt at have gennemført artikel 22. Selv om gennemførelsen af denne bestemmelse udtrykkeligt fremgår af den nationale lovgivning²⁷, dækker den ikke altid alle elementerne i denne bestemmelse. F.eks. synes lovgivningen i **Tjekkiet** kun at omfatte spontan udbredelse af oplysninger, mens udbredelse efter anmodning ikke er omfattet. Lovgivningen i **Letland, Litauen og Portugal** synes ikke at omfatte spontan udveksling af oplysninger. Lovgivningen i **Estland, Kroatien, Tjekkiet og Ungarn** synes ikke at indeholde bestemmelser om en forpligtelse til at udveksle oplysninger, men kun om en sådan mulighed. Endelig synes **Litauen, Nederlandene og Portugal** ikke at have et eksplicit krav i deres lovgivning om at handle rettidigt efter modtagelse af oplysninger fra en anden medlemsstat.

2.2.23. Grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder (artikel 23)

I direktivets **artikel 23, stk. 1**, understreges det, at dette direktiv ikke må indebære nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, således som de er fastlagt i artikel 6 i TEU.

Artikel 23, stk. 2, giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte de betingelser, der kræves i henhold til og i overensstemmelse med de grundlæggende principper om pressens og andre mediers frihed, for så vidt angår pressens eller andre mediers rettigheder og ansvar samt proceduremæssige garantier, hvis sådanne betingelser vedrører fastlæggelse eller begrænsning af ansvar.

Italien og Sverige gør brug af muligheden i direktivets artikel 23, stk. 2. Straffeloven i **Italien** fastlægger specifikke ansvarsfrihedsgrunde i forbindelse med pressens og andre mediers ret til oplysninger og ret til at rapportere. I **Sverige** er medier, der er omfattet af forfatningsmæssige bestemmelser, såsom trykt presse og TV, underlagt særlige procedureregler, der har til formål at yde særlig beskyttelse som tilladt i henhold til artikel 23, stk. 2.

2.2.24. Bistand og hjælp til terrorofre (artikel 24)

Direktivets **artikel 24** indeholder medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til at yde bistand og hjælp til terrorofre.

²⁷ Belgien, Cypern, Estland, Frankrig, Kroatien, Letland, Litauen, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

Direktivets **artikel 24, stk. 1**, stiller krav om, at efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser, der er omfattet af dette direktiv, ikke afhænger af en anmeldelse eller anklage. Gennemførelsen af dette stykke er tilfredsstillende.

I henhold til direktivets **artikel 24, stk. 2**, skal der i overensstemmelse med direktiv 2012/29/EU²⁸ etableres hjælpetjenester, og de skal være til rådighed for terrorofre umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt.

I **Litauen** er der ikke etableret generelle hjælpetjenester for ofre, men der findes tjenester, der dækker visse aspekter som f.eks. juridisk bistand. Lovgivningen i **Luxembourg, Polen** og **Slovenien** synes ikke at indeholde bestemmelser om, at hjælpetjenesterne skal have mulighed for at imødekomme terrorofres særlige behov. Kravet om, at ofre skal have adgang til hjælpetjenester for ofre umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt, synes ikke at være udtrykkeligt gennemført af 16 medlemsstater²⁹, selv om dette i mange af disse medlemsstater synes at være tilfældet i praksis.

I direktivets **artikel 24, stk. 3**, præciseres det, at hjælpetjenester skal kunne opfylde terrorofres særlige behov. Tjenesterne skal være fortrolige, gratis og nemt tilgængelige for alle terrorofre og skal omfatte a) krisehjælp og psykologisk bistand b) vejledning og oplysning og c) bistand i forbindelse med terrorofres krav om erstatning. Kravet om, at disse tjenester skal være fortrolige og gratis, synes ikke at være udtrykkeligt gennemført af **Bulgarien, Kroatien, Malta, Polen** og **Østrig**.

For så vidt angår de typer tjenester, som hjælpetjenesterne for ofre skal omfatte, synes **artikel 24, stk. 3, litra a)**, om krisehjælp og psykologisk bistand ikke udtrykkeligt gennemført af **Litauen** og **Luxembourg**. **Artikel 24, stk. 3, litra b)**, vedrørende vejledning og oplysning er delvist gennemført af **Italien, Kroatien, Litauen, Slovenien** og **Tjekkiet**. Disse medlemsstaters gennemførelse synes i særdeleshed ikke at omfatte vejledning og oplysning om praktiske eller finansielle spørgsmål. I **Rumænien** og **Slovenien** synes de nationale foranstaltninger ikke at være specifikke nok til at konkludere, at der vil blive ydet faktisk bistand med erstatningskrav (**artikel 24, stk. 3, litra c)**). På trods af den manglende udtrykkelige gennemførelse af disse bestemmelser synes de eksisterende oplysninger at tyde på, at de pågældende typer af tjenester er tilgængelige i praksis i flere af disse medlemsstater.

I **direktivets artikel 24, stk. 4**, understreges det, at der skal etableres mekanismer eller protokoller, der gør det muligt at aktivere hjælpetjenesterne inden for rammerne af nationale beredskabsinfrastrukturer. Det skal sikres, at der kan ydes en sammenhængende indsats, som imødekommer ofres og deres familiemedlemmers behov umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt. De nationale foranstaltninger, der er indført, synes i det store og hele at være i overensstemmelse med den hjælp, der kræves i henhold til dette direktiv.

²⁸ EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57. Direktiv 2012/29/EU fastsætter minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse. Dette omfatter rettigheder for, støtte til og beskyttelse af terrorofre, da medlemsstaterne bør tage særligt hensyn til terrorofres behov. I direktiv (EU) 2017/541 præciseres terrorofres særlige behov yderligere.

²⁹ Belgien, Bulgarien, Estland, Finland, Kroatien, Letland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Tyskland og Østrig.

Tilsvarende kræves det i **direktivets artikel 24, stk. 5**, at medlemsstaterne sikrer passende lægebehandling specifikt til terrorofre umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt. Denne forpligtelse synes at være dækket af adgangen til almen lægebehandling i de nationale sundhedssystemer.

I henhold til direktivets **artikel 24, stk. 6**, skal terrorofre have adgang til retshjælp i overensstemmelse med direktiv 2012/29/EU³⁰, når de er part i en straffesag, og det skal sikres, at forbrydelsens alvor og omstændighederne ved den strafbare handling afspejles behørigt i betingelserne og procedurereglerne for, at ofre kan få adgang til retshjælp i overensstemmelse med national ret. Sidstnævnte del af artikel 24, stk. 6, synes ikke at være gennemført af **Grækenland, Letland, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal og Spanien**.

2.2.25. Beskyttelse af terrorofre (artikel 25)

I henhold til direktivets **artikel 25** skal medlemsstaterne sikre, at der i overensstemmelse med direktiv 2012/29/EU³¹ kan træffes foranstaltninger til at beskytte terrorofre og deres familiemedlemmer. Når der tages stilling til, om og i hvilket omfang de bør nyde godt af disse foranstaltninger, skal der lægges særlig vægt på risikoen for intimidering og gengældelse og behovet for at beskytte terrorofres værdighed og fysiske integritet. Der blev konstateret problemer i forhold til ni medlemsstater (**Belgien, Bulgarien, Litauen, Malta, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Tjekkiet**). I de fleste tilfælde stammer disse fra problemer med gennemførelsen af direktiv 2012/29/EU³². Der ydes ikke fuld beskyttelse til familiemedlemmer til terrorofre. I **Bulgarien** synes risikoen for intimidering og gengældelse og behovet for at beskytte ofres værdighed og fysiske integritet under afhøring og ved afgivelse af vidneforklaring ikke at være omfattet. I **Polen** synes denne gennemførelsesbestemmelse ikke udtrykkeligt at henvise til "risikoen for intimidering og gengældelse og behovet for at beskytte terrorofres værdighed og fysiske integritet", og lovgivningen i **Slovenien** synes ikke at omfatte beskyttelse af terrorofres fysiske integritet og værdighed. Lovgivningen i **Slovakiet** indeholder bestemmelser om foranstaltninger til at undgå kontakt mellem ofre og gerningsmænd, men disse foranstaltninger synes kun at gælde for ofre før den mundtlige forhandling og ikke under hele straffesagen.

2.2.26. Rettigheder for terrorofre med bopæl i en anden medlemsstat (artikel 26)

Direktivets **artikel 26, stk. 1, første punktum**, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at terrorofre, som har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor terrorhandlingen blev begået, har adgang til oplysninger om deres rettigheder, de tilgængelige hjælpetjenester og erstatningsordninger i den medlemsstat, hvor terrorhandlingen blev begået. De fleste medlemsstater, der er omfattet af denne rapport, sikrer adgang til oplysninger om ofres rettigheder uanset personens bopæl, og alle medlemsstaterne synes at opfylde denne forpligtelse.

³⁰ EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57.

³¹ EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57.

³² Se også Kommissionens rapport om gennemførelsen af direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (COM (2020) 188 final af 11.5.2020).

I henhold til direktivets **artikel 26, stk. 2**, skal medlemsstaterne sikre, at alle terrorofre har adgang til bistands- og hjælpetjenester som omhandlet i artikel 24, stk. 3, litra a) og b), på den medlemsstats område, hvor de har deres bopæl, også selv om terrorhandlingen blev begået i en anden medlemsstat. I **Bulgarien** synes gennemførelsesforanstaltningen at finde anvendelse på alle lovovertrædelser begået på medlemsstatens område og på lovovertrædelser begået uden for medlemsstatens område, men kun når offeret er bulgarsk statsborger. Ofre med bopæl i Bulgarien, som ikke er bulgarske statsborgere, er derfor ikke omfattet af gennemførelsesforanstaltningen.

3. KONKLUSIONER

Direktivet er et omfattende retligt instrument, der fastsætter minimumsregler vedrørende definitionerne af strafbare handlinger og sanktioner i forbindelse med terrorhandlinger og lovovertrædelser med forbindelse til terror samt foranstaltninger til beskyttelse af og hjælp og bistand til terrorofre. Dets gennemførelse har medført en væsentlig styrkelse af medlemsstaternes strafferetlige tilgang til terrorisme og terrorofres rettigheder. Af de 25 medlemsstater, der er bundet af direktivet, har 23 vedtaget ny lovgivning for at sikre gennemførelse af direktivet.

Kommissionen anerkender medlemsstaternes bestræbelser på at gennemføre direktivet. Medlemsstaternes gennemførelse af direktivet kan samlet set anses for tilfredsstillende. Der er imidlertid en række potentielle betænkeligheder med hensyn til gennemførelsen af bestemmelserne om de terrorhandlinger, der er omhandlet i direktivets **artikel 3**, i national ret i flere medlemsstater, hvilket også har indvirkning på gennemførelsen af flere andre bestemmelser i direktivet. Der er også problemer med, at lovovertrædelserne i artikel 3, stk. 1, når de begås med de formål, der omhandles i artikel 3, stk. 2, ikke betragtes som terrorhandlinger. Det er vigtigt, at disse lovovertrædelser i sig selv betragtes som terrorhandlinger for f.eks. at tage højde for muligheden for at tiltale enlige lovovertrædere for terrorhandlinger. Derudover er det vigtigt med en fælles definition af terrorhandlinger for at muliggøre effektiv brug af instrumenter til retshåndhævelsessamarbejde såsom Rådets afgørelse 2005/671/RIA³³. Endelig er det vigtigt for terrorofre, at de anerkendes som sådanne.

Et andet problem er den ufuldstændige eller ukorrekte gennemførelse af **artikel 9** om rejser med terror for øje, hvilket kan påvirke den måde, hvorpå en person, der begår denne lovovertrædelse, efterforskes og retsforfølges, sådan at visse handlinger aldrig bliver straffet. Dette kan f.eks. være tilfældet, når den nationale lovgivning indeholder en mere begrænset definition af personer, der rejser, eller af de områder, de rejser til. Af lignende grunde giver den ufuldstændige eller ukorrekte gennemførelse af **artikel 11** om finansiering af terrorisme ligeledes anledning til bekymring. National lovgivning omfatter ikke altid finansiering af alle de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 3-10, som direktivet stiller krav om, hvilket indskrænker mulighederne for retsforfølgning af visse handlinger. Endelig er der mangler med hensyn til gennemførelsen af specifikke bestemmelser for **terrorofre**, hvilket kan have den konsekvens, at terrorofre ikke modtager bistand eller hjælp, der er skræddersyet til deres særlige behov.

For at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivet vil Kommissionen fortsat støtte medlemsstaterne i at afhjælpe de konstaterede mangler. Dette omfatter

³³ EUT L 253 af 29.9.2005.

kontrol med, om nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser i direktivet. Om nødvendigt vil Kommissionen udnytte de håndhævelsesbeføjelser i form af traktatbrudsprocedurer, der er tillagt den ved traktaterne.

I september 2021 vil Kommissionen som krævet i artikel 29, stk. 2, evaluere direktivet mere generelt ved at forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af direktivets merværdi med hensyn til bekæmpelse af terrorisme. Her vil direktivets indvirkning på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, herunder på ikkeforskelsbehandling, retsstatsprincippet og den grad af beskyttelse og bistand, der ydes til terrorofre, ligeledes blive evalueret.