



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 13 november 2007 (26.11)
(OR. en)**

**14960/07
ADD 2**

**Interinstitutioneel dossier:
2007/0236 (CNS)**

**CATS 122
DROIPEN 104**

VOORSTEL - ADDENDUM

van:	de Europese Commissie
d.d.:	12 november 2007
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE Begeleidend document bij het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Hierbij gaat voor de delegaties het voorstel van de Commissie dat bij brief van de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, aan de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger, is toegezonden.

Bijlage: SEC(2007) 1425



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.11.2007
SEC(2007) 1425

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit
2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding**

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2007) 650 definitief}
{SEC(2007) 1424}

Samenvatting van de effectbeoordeling

ARTIKEL 1: PROCEDURELE ZAKEN EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

Het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2007 bevat een voorstel voor een herziening van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (hierna "kaderbesluit inzake terrorismebestrijding" genoemd) met als doel doeltreffende oplossingen te bieden op het gebied van de bestrijding van propaganda voor terrorisme via verschillende media en de beperking van de overdracht van deskundigheid, met name wat betreft explosieven en het maken van bommen, voor terroristische doeleinden.

In juni 2006 werd een uitgebreide inventarisatie in gang gezet. De Commissie heeft in 2006 drie verschillende vragenlijsten doen uitgaan: op 26 juni 2006 een vragenlijst voor de lidstaten; op 20 november 2006 een vragenlijst voor de media, de relevante sectoren en het maatschappelijk middenveld, en op 11 december 2006 een vragenlijst voor Europol en Eurojust. De reacties op de vragenlijsten zijn samengevat in bijlagen I, II en III bij de effectbeoordeling. Daarnaast zijn gesprekken en bijeenkomsten gehouden met vertegenwoordigers van de Europese media en aanbieders van internetdiensten. Tot slot is er op 20 maart 2007 een conferentie gehouden om vertegenwoordigers van de lidstaten, Europol, Eurojust en Cepol samen te brengen, de uitkomsten van de vragenlijst te presenteren en te praten over mogelijke oplossingen ter bestrijding van het gebruik van internet voor terroristische doeleinden.

ARTIKEL 2: OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Moderne informatie- en communicatietechnologieën spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van de dreiging die het terrorisme momenteel vormt. Met name internet is goedkoop, snel en makkelijk toegankelijk en heeft een nagenoeg wereldwijd bereik. Al deze voordelen van internet, waar oppassende burgers in het dagelijks leven dankbaar gebruik van maken, worden helaas ook benut door terroristen, die de mogelijkheden van internet als een instrument voor de verspreiding van propaganda gericht op mobilisering en werving alsook van instructies en onlinehandleidingen voor opleidingsdoeleinden en het voorbereiden van aanslagen, met weinig risico en lage kosten, volledig aanvoelen.

Internet vormt op deze manier een van de voornaamste aanjagers van de radicaliserings- en wervingsprocessen: het wordt gebruikt om lokale terroristennetwerken en personen in Europa te inspireren en mobiliseren, en dient ook als een bron van informatie over terroristische middelen en methoden, waardoor het als een "virtueel trainingskamp" fungeert. De verspreiding van terroristische propaganda en deskundigheid via internet heeft terroristen dan ook sterker gemaakt en de terroristische dreiging vergroot. Bovendien zal het belang van deze vorm van verspreiding naar alle verwachting nog verder toenemen, aangezien internet, door het snel groeiende aantal gebruikers, in de toekomst een nog veel belangrijker onderdeel van de moderne maatschappij zal gaan uitmaken.

Rechtshandhavinginstanties staan momenteel voor de moeilijke opgave om de spiraal van gewelddadige radicalisering en terroristische aanslagen die voortvloeit uit de verspreiding van terroristische propaganda en deskundigheid, met name via internet, te doorbreken. De

moeilijkheden komen voort uit een gebrek aan wetgeving, een gebrek aan capaciteit en deskundigheid om de veelheid aan talen waarin de terroristische propaganda en deskundigheid worden verspreid, te kunnen verwerken, en uit de aard van internet zelf: de extraterritorialiteit en de anonimiteit van internet maken het moeilijk voor rechtshandavingsinstanties om erop in te spelen en de inhoud van websites te verwijderen, onderzoek te doen naar degenen die verantwoordelijk zijn voor een website en de inhoud ervan, en hen te vervolgen.

Uit de analyse van nationale wetgeving blijkt dat in het strafrecht van de lidstaten niet altijd genoeg is geregeld ten aanzien van de verspreiding van terroristische propaganda en deskundigheid. Het gebrek aan wetgeving, met name wat betreft de verspreiding van terroristische deskundigheid, onder andere op het gebied van het maken van bommen, en de aanzienlijke verschillen tussen de nationale wettelijke maatregelen, vooral met betrekking tot de verspreiding van terroristische propaganda, laten zien dat er tekortkomingen op het gebied van de veiligheid bestaan en dat harmonisatie noodzakelijk is.

Er is geen specifieke EU-wetgeving tegen het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme. Voorts valt te betwijfelen of lidstaten op grond van het kaderbesluit inzake terrorisme verplicht zijn tot verregaande strafbaarstelling van de verspreiding van boodschappen via internet met het oogmerk om aan te zetten tot het plegen van terroristische misdrijven dan wel om terroristische deskundigheid over te dragen, of deze boodschappen nu voor iedereen toegankelijk zijn (d.w.z. via een website), beperkt toegankelijk zijn (d.w.z. via een chatforum) of gericht zijn aan vooraf geselecteerde kandidaten voor werving.

Niettemin wordt in het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme het gebruik van internet als middel voor het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme aangepakt. Voorts bevat het Verdrag voorwaarden en waarborgen voor de inachtneming van de mensenrechten, met name het recht op vrijheid van meningsuiting. Als alle lidstaten het Verdrag ondertekenen en ratificeren, zal dit leiden tot harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten op dit gebied.

Alle wetgeving op dit gebied heeft betrekking op kwesties op het grensgebied tussen de rechtmatige uitoefening van vrijheden (zoals de vrijheid van meningsuiting, vereniging en godsdienst) en strafbare handelingen, en heeft onvermijdelijk rechtstreeks effect op de grondrechten. De strafbaarstelling moet worden vastgesteld, ten uitvoer gelegd en toegepast met inachtneming van de verplichtingen op het gebied van de grondrechten. Dit betekent ook dat de vaststelling, tenuitvoerlegging en toepassing van de strafbaarstelling wat betreft de rechtmatige doelstellingen die worden nagestreefd en de noodzaak ervan in een democratische maatschappij, in overeenstemming dienen te zijn met het proportionaliteitsbeginsel, waarbij elke vorm van willekeur en discriminatoire of racistische behandeling wordt uitgesloten.¹

ARTIKEL 3: DOELSTELLINGEN

De goedkeuring van doeltreffende maatregelen ter bestrijding van het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme, met name via internet, zou bijdragen tot het voorkomen van de ontwikkeling van een sterker en breder

¹ Zie het toelichtend verslag bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, de punten 143-151.

platform van terroristische activisten en aanhangers. Dergelijke maatregelen dienen te voorzien in wettelijke bepalingen om het bovengenoemde gebrek aan wetgeving aan te pakken en in praktische maatregelen om de capaciteit en de deskundigheid van rechtshandavingsinstanties te vergroten. Deze maatregelen zouden bijdragen tot een verkleining van het risico van terroristische aanslagen en van de mogelijkheden voor radicalisering en werving.

Wat betreft de wettelijke bepalingen: rechtshandavingsinstanties moeten in staat worden gesteld om de verspreiding van terroristische propaganda en deskundigheid, ook via internet, te onderzoeken en om de terroristische activisten en aanhangers die achter deze verspreiding zitten, in de hele Europese Unie te vervolgen. Voorts moeten rechtshandavingsinstanties kunnen profiteren van de harmonisatie die in de strijd tegen het terrorisme reeds tot stand is gebracht, en voor deze nieuwe vormen van criminaliteit gebruik kunnen maken van samenwerkingsinstrumenten zoals het Europees aanhoudingsbevel.

Wat betreft de praktische maatregelen: rechtshandavingsinstanties moeten door middel van adequate opleiding, toereikende apparatuur en deskundige ondersteuning op het gebied van talen en IT in staat worden gesteld om gewelddadige radicale informatie op internet te vinden en te analyseren, en om de personen die achter de verspreiding van terroristische propaganda en deskundigheid zitten, op te sporen en te identificeren.

ARTIKEL 4: BELEIDSOPTIES

De opties die tot het bereiken van deze doelstelling moeten leiden, zijn:

- (1) Geen beleidswijziging. Gezien het bestaan van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme en het lopende ondertekenings- en ratificatieproces in verband daarmee vormt deze optie een discutabele status-quo.
- (2) Aanbieders van internetdiensten verbieden toegang te bieden tot materiaal dat gericht is op het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme. Deze optie brengt een aanzienlijke wijziging van de werkingssfeer van de richtlijn elektronische handel met zich mee, doordat er een nieuwe verplichting wordt geïntroduceerd die in het algemeen op dienstenaanbieders van toepassing is.
- (3) De capaciteit en deskundigheid van rechtshandavingsinstanties om het gebruik van internet voor terroristische doeleinden te bestrijden, vergroten. Deze optie voorziet in de financiering van adequate opleiding, doeltreffende apparatuur en de inzet van deskundigen om rechtshandavingsinstanties beter in staat te stellen om het materiaal bedoeld voor het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme, op te sporen en te analyseren, en om de terroristische activisten en aanhangers die achter dit materiaal zitten, op te sporen.
- (4) Er bij de lidstaten op aandringen dat zij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme tekenen en/of ratificeren. Deze optie voorziet in een politieke verklaring die erop gericht is het ondertekenings- en ratificatieproces van het Verdrag te versnellen.
- (5) Het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding herzien om dezelfde misdrijven toe te voegen als die waarop het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van

terrorisme betrekking heeft, en het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme, ook via internet, strafbaar te stellen.

ARTIKEL 5 EN 6: EFFECTEN EN VERGELIJKING VAN DE OPTIES

De effecten die de beleidsopties hebben op de veiligheid, de economie en de mensenrechten, zijn zorgvuldig afgewogen. De effecten op de veiligheid hebben te maken met de bevoegdheid van de rechtshandavingsinstanties vanuit een juridisch of een operationeel perspectief. Onder de economische effecten vallen zowel de kosten voor de overheidsdiensten als die voor de private sector, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen directe en indirecte effecten. Onder de effecten op de mensenrechten vallen directe effecten op de vrijheid van meningsuiting en indirecte effecten op het recht op leven en het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit. Naar aanleiding van een zorgvuldige analyse van de effecten op de veiligheid, de economie en de mensenrechten van elk van de opties, zijn de belangrijkste voor- en nadelen ervan vastgesteld.

Op grond van optie 1 zal het Verdrag ter voorkoming van terrorisme een positief effect op de veiligheid met zich meebrengen, doordat een bijdrage wordt geleverd aan de bestrijding van het gebruik van internet voor terroristische doeleinden. Deze optie brengt met zich mee dat rechtshandavingsinstanties de bevoegdheid hebben de nieuwe werkwijzen van terroristen, waaronder misdrijven die via internet worden gepleegd, te bestrijden met volledige inachtneming van de mensenrechten. Hiervoor is op EU-niveau geen verdere regelgeving nodig. Volledige harmonisatie wordt echter alleen bereikt als alle lidstaten het Verdrag ondertekenen en ratificeren, wat nog vele jaren kan duren.

Optie 2 is van alle onderzochte opties de meest extreme. Deze optie biedt als voordeel dat de verspreiding van relevant materiaal via internet rechtstreeks wordt beperkt, maar brengt ernstige nadelen met zich mee. Het belangrijkste nadeel is dat de gedragingen van personen die terroristische propaganda en deskundigheid produceren, niet als strafbaar worden aangemerkt en dat de naleving van de mensenrechten niet volledig gewaarborgd is.

Optie 3 voorziet in praktische oplossingen om de beperkingen van rechtshandavingsinstanties bij het opsporen en analyseren van de boodschappen waarmee terroristische propaganda en deskundigheid via internet wordt verspreid, te ondervangen. Deze optie helpt hen tevens de auteurs van dergelijke boodschappen te achterhalen. De op deze wijze verkregen informatie draagt bij tot het inzicht in terroristische trends en kan helpen terroristische handelingen te voorzien en voorkomen. Het is echter niet mogelijk om de verspreiding van terroristische propaganda en deskundigheid te onderzoeken, of om de terroristische activisten en aanhangers die erachter zitten, te vervolgen, aangezien er geen wetgeving is aangenomen. Optie 3 leidt dientengevolge tot een gedeeltelijke bevoegdheid van rechtshandavingsinstanties, zonder de juridische kant ervan.

De voor- en nadelen van optie 4 verschillen niet wezenlijk van die van optie 1.

Optie 5 is vergelijkbaar met optie 1 wat betreft het effect op de mensenrechten, aangezien deze optie voorwaarden en waarborgen uit het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme bevat die erop gericht zijn de bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden te waarborgen. Deze optie brengt evenwel belangrijke voordelen met zich mee zoals de toepassing van de regels van het kaderbesluit inzake straffen

en rechtsmacht op de nieuwe misdrijven die zijn opgenomen in het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. Bovendien zou optie 5 de toepassing van het Europees aanhoudingsbevel waarborgen en met betrekking tot de nieuwe misdrijven het gebruik van specifieke EU-samenwerkingsinstrumenten gekoppeld aan het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding mogelijk maken. Verder biedt deze optie alle voordelen die EU-wetgeving heeft ten opzichte van internationale conventies en verdragen.

Uit deze analyse blijkt dat de combinatie van optie 5 en optie 3 het meest doeltreffende beleid zou opleveren voor de bestrijding van de nieuwe werkwijzen van terroristen, met name hun gebruik van internet als middel voor het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme, met volledige inachtneming van de mensenrechten.

ARTIKEL 7: TOEZICHT EN EVALUATIE

Het toezicht op en de evaluatie van de wettelijke maatregelen waarin optie 5 voorziet, zou, met betrekking tot de herziening van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, gewaarborgd zijn dankzij de evaluatie van de nationale tenuitvoerlegging die in het algemeen wordt toegepast ter controle van de omzetting van kaderbesluiten, zoals voorzien in artikel 11 van dit instrument.

Wat betreft de niet-wetgevende maatregelen van optie 3, zou de controle en evaluatie gewaarborgd zijn dankzij de artikelen 13 en 15 van het specifieke programma "Preventie en bestrijding van criminaliteit". Artikel 13 regelt het toezicht op alle maatregelen die in het kader van dit programma worden gefinancierd en in artikel 15 worden de regels voor de evaluatie van het programma zelf omschreven.